Der öffentlichrechtliche Lohnschutz im schweizerischen Recht

DISSERTATION

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

vorgelegt von

WALTER EDELMANN
von Muolen (St. Gallen)

genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. H. Nef

1949
Juris-Verlag, Zürich

Der öffentlichrechtliche Lohnschutz im schweizerischen Recht

DISSERTATION

der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

vorgelegt von

WALTER EDELMANN
von Muolen (St. Gallen)

genehmigt auf Antrag von Herrn Prof. Dr. H. Nef

1949
Juris-Verlag, Zürich

Die rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 19. Februar 1949.

Der Dekan:
Prof. Dr. K. Käfer.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41507215_0139

Die vorliegende Arbeit möge dazu beitragen, das Andenken meines sehr verehrten, allzufrüh verstorbenen Lehrers, des Herrn Professor Dr. *D. Schindler*, zu ehren. Als einer der Letzten durfte ich seine freundliche und wertvolle Hilfe zur Ausarbeitung meiner Doktorarbeit beanspruchen.

Herr Professor Dr. *H. Nef* hat als Nachfolger von Herrn Professor Schindler die Lesung meiner Dissertation und die Antragstellung übernommen. Auch für seine geschätzten Anregungen und Ratschläge danke ich an dieser Stelle bestens.

Und last not least möchte ich meinen herzlichsten Dank Herrn Dr. *Ed. Eichholzer*, Sektionschef im BIGA, aussprechen. Er hat sich ganz besonders um mein Schaffen angenommen und als Wissenschafter und erfahrener Praktiker im Arbeitsrecht mir stets liebenswürdig geholfen und geraten und so wesentlich zum guten Gelingen der Arbeit beigetragen.

Zurzach, den 12. Mai 1949.

Der Verfasser.

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

Vorwort 8
Einleitung 9

Der staatliche Einfluss auf die Lohnbildung in der Geschichte 13

I. Die Entwicklung im allgemeinen 13
A. In der Antike 13
B. Im Mittelalter 13
C. Im kapitalistischen Zeitalter 14
D. Der staatliche Interventionismus 14
E. Die staatliche Wirtschaftslenkung 15
II. Die Entwicklung in der Eidgenossenschaft 17
A. Bis zur Gründung des Bundesstaates 17
B. Die Lohnschutzgesetzgebung der Kantone im Bundesstaat . . . 18
C. Der Lohnschutz im Bund seit 1848 21

Die Verwirklichung des Lohnschutzes im öffentlichen Recht der Schweiz 25

Erste Hälfte

Die Verwirklichung des Lohnschutzes durch das öffentliche Recht im allgemeinen 26

I. Die Eignung des öffentlichen Rechts zum Schutz der Löhne . . . 26
A. Allgemeines vom öffentlichen Recht 26
B. Die lohnschützenden Mittel des öffentlichen Rechts 29
C. Der Einfluss des öffentlichen Lohnschutzrechtes auf die privaten Rechtsgeschäfte 34
II. Die Intensitätsstufen des öffentlich-rechtlichen Lohnschutzes in der Schweiz 36
A. Der rechtlich unverbindliche Einfluss des Staates auf die Lohngestaltung 36
B. Die öffentlichrechtliche Lohngestaltung mit privatrechtlicher Wirkung 42
C. Der öffentlichrechtliche Schutz der Löhne, die gleichwohl nur privatrechtlich verbindlich bleiben (SchKG) 44
D. Die öffentlichrechtlich verbindliche Lohngestaltung 44
E. Tendenz der künftigen Lohnschutzgesetzgebung 55

Zweite Hälfte

Die Grenzen des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes im Schweizer Recht 57

I. Die Begrenzung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch die verfassungsmässig garantierten Rechte 57
A. Die Beschränkung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch den Grundsatz der Rechtsgleichheit 58

Seite

B. Die Beschränkung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit 59
II. Die Begrenzung des öffentlich-rechtlichen Lohnschutzes durch die territoriale Kompetenzverteilung 62
A. Die selbständigen Kompetenzen der Kantone 63
B. Die Kantone im Kompetenzbereich des Bundes 64
C. Die ausschliesslichen Bundeskompetenzen 85
III. Das Verfahren 86
A. Das Verfahren zur Setzung des Lohnschutzrechtes 86
B. Das Verfahren zur Durchsetzung des Lohnschutzes 96

Uebersicht über wichtige Lohninstitutionen und staatliche Lohnregelung 109

I. Die Lohnämter 109
A. Geschichtliches 109
B. Die Funktionen des Lohnamtes 110
C. Zusammenfassung 115
II. Die Lohngestaltung durch Submissions- und Subventionsrecht . . 115
A. Geschichtliches 115
B. Rechtliche Voraussetzungen 116
C. Ausdehnung und Umfang der heutigen Lohnbeeinflussung durch Submissions- und Subventionsgesetzgebung 117
D. Zusammenfassung 119
III. Die Ferien- und Ruhetagsentlöhnung 119
A. Geschichtliches 119
B. Rechtliche Probleme des Ferien- und Ruhetagslohnschutzes . . 120
C. Heutiger Stand der Regelung 121
D. Zusammenfassung 123

Schlussbetrachtung 125

Anhang 128
Gesetzesverzeichnis 128
Eidgenossenschaft 128
Kantone 131
Tabelle I (Zahlungsmodalitäten) 138
Tabelle II (Lohnhöhe) 140
Literaturverzeichnis 142
Verzeichnis der Abkürzungen 145

VORWORT

Gegenstand der vorliegenden Abhandlung ist das private Lohnverhältnis, wie es vom öffentlichen Recht her beeinflusst wird. Nicht berücksichtigt wurden demnach die öffentlichrechtlichen Lohnverhältnisse (Beamtenbesoldung), und nur beiläufig erwähnt sind die direkten staatlichen Lohnzulagen. Die Abhandlung befasst sich auch nicht mit jenen Leistungen des Arbeitgebers, die rechtlich ihren Lohncharakter verloren haben, weil sie zu staatlichen Abgaben, Steuern oder obligatorischen Versicherungsprämien geworden sind (Kranken- und Unfallversicherung, Altersrente, Lohnausgleich, Familienausgleichskassen, sofern obligatorisch).

Unter Weglassung dieser Randgebiete soll die Abhandlung eine Zusammenfassung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes des Bundes und der Kantone bieten, und zwar des *Lohnschutzes in seinem weiteren Sinne:* Sicherung des Zustandekommens richtiger Löhne und Sicherung ihrer tatsächlichen Auszahlung. Dabei sind sämtliche einschlägige Erlasse des Bundes und der Kantone (vgl. Gesetzesverzeichnis im Anhang) verarbeitet worden. Die Darstellung beruht rein auf schweizerischem Recht.

EINLEITUNG

Unter *öffentlichrechtlichem Lohnschutz* ist jene staatliche Tätigkeit zu verstehen, die das richtige Zustandekommen und die tatsächliche Auszahlung befriedigender Löhne bezweckt. Diese staatliche Tätigkeit kann hauptsächlich auf drei Arten vor sich gehen:

Die Träger der staatlichen Gewalt können kraft ihrer überparteilichen und machtmässigen Stellung einen Einfluss auf die privaten Lohnvertragsparteien ausüben, ohne dass es nötig wäre, dieser staatlichen Einflussnahme rechtlich verbindliche Kraft zu geben. So hat beispielsweise die Lohnbegutachtungskommission während des Krieges, um die Anpassung der Löhne an die Teuerung zu erreichen, Richtsätze herausgegeben, die ohne das Einverständnis Privater überhaupt nicht verbindlich wurden. Gleichwohl haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer diese Richtsätze allgemein beachtet.

Intensiver kann sich die lohnschützende Tätigkeit des Staates gestalten, wenn dem staatlichen Willen hinsichtlich des Zustandekommens und der Durchsetzung privater Lohnabreden rechtlich verbindliche Kraft zukommt. Oeffentlichrechtlich ist dieser Lohnschutz jedoch nur dann, wenn die staatliche Gewalt von sich aus in der Lage ist, die Durchsetzung ihrer Bestimmungen zu erzwingen oder jene, die sie missachten, zu bestrafen. Diese Art des Lohnschutzes liegt etwa dann vor, wenn der Staat öffentlichrechtlich verbindlich die Höhe der Stundenlöhne in der Heimarbeit oder die Modalitäten ihrer Auszahlung vorschreibt.

Schliesslich kann der Staat sich selbst oder andere Institutionen des öffentlichen Rechtes zur Auszahlung von Lohnzulagen verpflichten. Da solche Zulagen noch als Bestandteile des Lohnes empfunden werden, kann man diese Tätigkeit der öffentlichen Gewalt als dritte Stufe staatlichen Lohnschutzes bezeichnen. Merkmale dieser Art öffentlich-

rechtlichen Lohnschutzes trug beispielsweise die Abgabe verbilligter Lebensmittel und Textilien an die minderbemittelte Bevölkerung während der Kriegszeit, und tragen heute noch die Familienzulagen öffentlichrechtlicher Kassen oder die Bezüge der alten Leute aus der Alters- und Hinterbliebenenversicherung. Da diese dritte Stufe staatlichen Lohnschutzes unabhängig von jedem privaten Lohnverhältnis besteht und es sich daher nicht mehr um den Schutz privater Lohnverhältnisse handelt, wird in dieser Arbeit nicht näher darauf eingetreten.

Ob und in welchem Ausmass die Löhne vom öffentlichen Recht her geschützt werden sollen, ist eine politische Frage, weltanschaulicher und wirtschaftlicher Natur, die so verschieden beantwortet werden kann, als politische Gruppen sich mit Sozialpolitik befassen. Unabhängig von jeder politischen Meinung soll hier kurz der Frage nachgegangen werden, warum ein öffentlichrechtlicher Schutz der Löhne im schweizerischen Recht überhaupt normiert worden ist. Dies ist vermutlich deshalb geschehen, weil die freie Lohnabrede nicht immer befriedigende Ergebnisse zeitigt und weil der Staat gleichwohl am richtigen Zustandekommen befriedigender Löhne ein gewichtiges Interesse hat. Eine befriedigende, freie Lohnbildung kann verschiedentlich gestört werden: Die freie Lohnabrede setzt die tatsächliche Freiheit der vertragsschliessenden Parteien voraus. Dass diese Freiheit zufolge der wirtschaftlichen Situation des Landes oder einer Branche nicht selten auf der einen oder andern Seite der Vertragspartner fehlt und zu ungerechten Ergebnissen führt, ist jedem ersichtlich. Die freie Lohnabrede ist auch für jene Lohnteile, die allgemein als Soziallohn[1] bezeichnet werden, nicht geeignet, da sich das Soziallohnbedürfnis des Arbeitnehmers ganz unabhängig von seiner Arbeitsleistung einstellt. Nach den neueren Gesetzesnormen ist der Soziallohn daher folgerichtig als *Lohnzuschuss aus einer Ausgleichskasse* zu entrichten. Führt also die freie Lohnabrede da oder dort zu unbefriedigenden und ungerechten Ergebnissen, so drängt sich eine Abhilfe auf. Oft kann die Korrektur von den Berufsverbänden vorgenommen werden. Sind aber auch sie nicht dazu in der Lage und stehen gewichtige nationale Interessen auf dem Spiel,

[1] Unter Soziallohn werden die den Leistungslohn übersteigenden Lohnteile verstanden, also die Familienzulagen, die Altersrenten, auch die Versicherungsleistungen bei Krankheit und Unfall.

so ist ein Eingriff des Staates selbstverständlich[2]. Diese subsidiäre staatliche Mitwirkung dürfte heutzutage der Ausgangspunkt des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes sein. Die Beweggründe, die den Staat zur lohnschützenden Tätigkeit veranlassen, können jedoch sehr verschieden sein, wie der geschichtliche Ueberblick über die Entwicklung des staatlichen Lohnschutzes zeigen wird.

---

[2] *Richard A.*, Rapports, 111, «L'importance du travail salarié dans la vie économique est telle, que sa réglementation touche directement les intérêts de l'Etat et que certaines normes ne peuvent être considérées comme étrangères à l'organisation de la société.»

«So ist es Aufgabe des Staates, für die Einhaltung der Bindungen oder Kampfregeln zu sorgen, die früher durch Sitte und nationales Gemeinschaftsgefühl weitgehend gesichert waren.» Botschaft des BR betr. Revision der Wirtschaftsartikel, Bbl 1937 II 838. Vgl. auch S. 837 u. 839.

DER STAATLICHE EINFLUSS AUF DIE LOHNBILDUNG IN DER GESCHICHTE

I.

Die Entwicklung im allgemeinen

A. In der Antike [2a]

Obwohl sich das Lohnproblem im antiken Sklavenstaat noch nicht stellte, so hat doch *Plato* die Beantwortung dieser Frage vorausgenommen und den Lenkern seines Idealstaates die Befugnis übertragen, Löhne festzusetzen. Die Ueberlegung, die ihn zu dieser Lehre führte, war weniger, Lohngerechtigkeit walten zu lassen, als der Glaube, nur so lasse sich die Ordnung im Staate erreichen.

B. Im Mittelalter

Erst die Kirchenväter des hohen Mittelalters erkannten, dass die richtige Lösung der Lohnfrage eine Aufgabe der christlichen Sittenlehre sei[2b]. Gemäss der damaligen Auffassung von den verschiedenen Ständen gipfelte ihre Lehre in der Forderung, dem Arbeiter sei jener Verdienst zu gewähren, der es ihm ermögliche, schlecht und recht in seiner Klasse durchzukommen. Ein Lohn, der es erlaubt hätte, von einem unteren Stand in einen höheren zu gelangen, war dem mittelalterlichen Denken fremd und verpönt. Der mittelalterliche Staat hatte sich daher in erster Linie mit der Festsetzung von Höchstlöhnen zu befassen.

Eine früheste Lohnfestsetzung ist aus der Stadt *Speier* bekannt. Schon 1342 wurde dort für Steinhauer, Maurer und Zimmerleute die Lohnhöhe begrenzt[3].

[2a] Vgl. *James M.*, Cours, 19 ff.
[2b] Albert der Grosse, Thomas von Aquin, Bonaventura, vgl. *James*, Cours, 20.
[3] Vgl. *Broda*, Fixation, 7.

In *Frankreich* wurden 1351 erstmals Preise und Löhne in einer königlichen Ordonnanz festgelegt. Besonders häufig bestimmte der Staat durch Lohnkommissionen, in denen die Arbeiter nicht vertreten waren, Höchstlöhne. Dies trug sich hauptsächlich im 16. Jahrhundert zu[4].

Ebenfalls im Jahre 1351 setzte *England* in einer «First Statute of Labours» Höchstlöhne fest. Im 16. Jahrhundert sah sich der englische Staat jedoch gezwungen, die Löhne nach unten zu begrenzen, während bereits ein halbes Jahrhundert später jener Arbeiter wieder bestraft wurde, der mehr als den gesetzlichen Lohn forderte[5].

Auch in *Oesterreich* wirkte die mittelalterliche Lohntheorie noch bis 1773 nach. Die dort erlassenen Rechtssätze bezweckten hauptsächlich ein Gleichgewicht zwischen Preisen und Löhnen.

C. Im kapitalistischen Zeitalter

Der mittelalterliche Lohnlenkungsversuch schlug insofern fehl, als die gesetzlichen Lohnvorschriften der stets sich gegenseitig steigernden Preise und Löhne nirgends auf die Dauer Herr wurden. Diese Tatsache und das Morgengrauen des Maschinenzeitalters führten zu einer Ueberbetonung der freiheitlicheren Wirtschaftsgrundsätze von Malthus, Ricardo, Stuart Mill. Bezüglich der Löhne verbreitete sich der Glaube, sie würden sich in zügelloser Freiheit am gerechtesten bilden.

Unter dem Einfluss dieser liberalen Lehren und beeindruckt vom sprunghaften Aufstieg der Wirtschaft kümmerten sich die Staaten ein volles Jahrhundert lang überhaupt nicht mehr um die Löhne in der Privatindustrie. Wohl haben die Staaten in ihren Arbeiterschutzgesetzen sich schon bald wieder des Arbeiters angenommen. In das Lohnverhältnis mochten sie aber trotz schlimmster Mißstände nicht eingreifen.

D. Der staatliche Interventionismus

Inzwischen verbreitete sich die materialistische Soziallehre von Karl Marx und seinen Schülern, während auf christlichen Grundlagen Papst Leo XIII. in der Enzyklika «Rerum novarum» die berechtigten Forderungen der Arbeiter zusammenfasste. Beide Lehren verpflichteten

---

[4] 1572 und 1577 wurde die Lohnfestsetzungskompetenz gar an die Provinzbehörden delegiert. *James*, a. a. O., 24 ff., Broda, a. a. O., 6.

[5] *Broda*, a. a. O., 8 f.

den Staat, wenn auch mit verschiedener Begründung, für die Bildung und Durchsetzung menschenwürdiger Löhne Sorge zu tragen.

Als erste Staaten wagten Neuseeland (1894) und Victoria (1896) einen bestimmenden Einfluss auf das Lohnverhältnis auszuüben[6]. «Ausgehend von den paritätischen australischen Lohnämtern entwickelte sich das ganze heutige Schlichtungssystem»[7]. Erst 1909 folgte Grossbritannien dem australischen Vorbild, und 1912/13 erteilten einige Staaten von Nordamerika ihren Organen die Kompetenz, lohngestaltend auf das private Arbeitsverhältnis einzuwirken. Als erstes Land auf dem Kontinent setzte Frankreich 1915 für die Heimarbeiter verbindliche Mindestlöhne fest. Diesem Beispiel folgten bis 1923 fast sämtliche europäische Staaten[8]. Allgemeine Anerkennung fand diese staatliche Interventionstätigkeit im Friedensvertrag von Versailles, der in seinem Art. 427 sämtlichen beteiligten Staaten die Aufgabe übertrug, zu sorgen, dass die Arbeiter einen Lohn erhalten, der ihnen für ein gesundes Leben ausreicht.

Freilich ist diese Tätigkeit des Staates bereits ein bedeutender Eingriff in die ursprünglich rein private Angelegenheit des Lohnvertrages. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich diese staatliche Mitwirkung am Lohnvertrag nur auf einzelne Wirtschaftszweige und auf Zeiten wirklicher Notlage beschränkt hat.

E. Die staatliche Wirtschaftslenkung

Kriege und grosse Wirtschaftskrisen brachten es mit sich, dass einzelne Staaten zur totalen Planwirtschaft übergingen[8a].

Am folgerichtigsten ist Frankreich in neuester Zeit zur staatlichen Lohnlenkung übergegangen[9]: 1936 begann man mit der Allgemeinver-

---

[6] Einen Ueberblick über diese neuere Entwicklung bietet die Publikation des Bureau international du travail von 1927 über «Les méthodes de fixation des salaires minima», 7 ff.; eine eingehendere Darstellung die Heimarbeit betreffend, die Dissertation von *Aus der Au*, 126 ff.

[7] *Aus der Au Otto*, 197.

[8] 1918—1920 Norwegen, Oesterreich, Tschechoslowakei, Rumänien; bis 1923 Deutschland und Ungarn; 1926 Italien.

[8a] Vgl. auch die neuesten Dokumentationen auf diesem Gebiet: Aus der 31. Session der Conférence Internationale du Travail in San-Francisco 1948: «La classe du salaire équitable dans les contracts publics» (Rapport VI b [2]); «La protection du salaire» (Rapport VI c [1], 1947 und Rapport VI c [2] 1948); ferner die Vorschläge zum gleichen Thema für die 32. Session in Genf 1949 (Rapport VII [1]), alles erschienen beim BIT in Genf 1947 und 1948.

[9] Vgl. *Rouast A.* et *Durand P.*, 327 ff., bes. 335 ff. Ferner «Cartothèque sur la législation sociale», fiches 206 ff.

bindlicherklärung von Verbandstarifen. Zwei Jahre später ergänzte man dieses System, indem man den Schiedsgerichten die Kompetenz zusprach, in ihren Entscheiden allgemeinverbindliche Tarife aufzustellen. Seit dem Krieg ist schliesslich der französische Staat dazu übergegangen, durch Gesetze und Dekrete sämtliche Löhne allein zu gestalten. Festgesetzt wird ein Minimallohn und ein Maximallohn für jeden Berufszweig in jeder geographischen Lohnzone. Auf diesen Grundlohn werden prozentuale Zuschläge berechnet je nach der Dauer der Betriebszugehörigkeit und je nach dem Grad der Ausbildung. Hinsichtlich der Ausbildung werden fünf Lohnstufen unterschieden: Handlanger, Schwerarbeiter, Spezialarbeiter, gelernte Arbeiter und gelernte Spezialarbeiter. Damit der Unternehmer nicht in Versuchung kommt, mit lauter Höchstlöhnen die Arbeiter an seinen Betrieb zu binden, darf die Gesamtsumme der ausbezahlten Löhne einen Mittelwert nicht überschreiten, der sich als arithmetisches Mittel sämtlicher möglicher Höchst- und Mindestlöhne der im Betrieb beschäftigten Arbeiter errechnet. Die Folge ist nicht nur, dass bei dieser komplizierten Regelung die Arbeiter kaum mehr verstehen, wie ihr Lohn errechnet wird; schlimmer ist die Tatsache, dass bei fortschreitendem Wertschwund des Geldes die Löhne stets den Preisen nachhinken und dass der Staat von der ihm zukommenden Schiedsrichterrolle in eine Parteistellung gedrängt wird, die seine ganze Position schwächt.

In Deutschland wurde unter der Herrschaft des Nationalsozialismus die Tarifordnung einseitig vom Reichstreuhänder der betreffenden Lohnregion erlassen[10].

Dagegen scheint in Russland die Festlegung von Lohnbedingungen durch Kollektivverträge zu geschehen, die automatisch allgemeinverbindliche Geltung erhalten[11].

[10] *Gysin A.*, Arbeitsrecht, 170.
[11] *Gysin A.*, Arbeitsrecht, 158/9.

II.

Die Entwicklung in der Eidgenossenschaft

A. Bis zur Gründung des Bundesstaates

Kennt man die grossen Züge der staatlichen Lohnbeeinflussung in Europa, so stellt man fest, dass die souveränen eidgenössischen Stände eine entsprechende Entwicklung mitmachten. Im Vergleich mit fortschrittlicheren Ländern waren die eidgenössischen Orte allerdings nicht immer auf der Höhe der Zeit.

Bereits in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts hat St. Gallen eine Lohnintervention unternommen. Umfassender war dann die staatliche Lohnregelung, die in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts in Zürich einsetzte: 1674 erklärte es die Lohntarife der Florweber allgemeinverbindlich[12]. Weitere Eingriffe folgten 1675 zugunsten der Seidenkämbler, Seidenspinner und Seidenwinder[13], 1678 und 1689 zugunsten der Weber[14], bis schliesslich 1717 eine Fabrikordnung mit genau festgelegten Stücklöhnen für Woll-, Baumwoll-, Seiden-, Strumpf-, Goldfaden- und Silberfadenfabrikation in Kraft gesetzt wurde[15]. Dabei sollte der Lohn in «barem, unveruffenem und gangbarem Geld bezahlt werden». Die eingeführten Lohnzettel erleichterten die Kontrolle, mit der vor allem der Pfarrherr betraut wurde. Zur Festsetzung neuer oder Aenderung alter Tarife versammelte sich jährlich eine Fabrikkommission. Diese Ordnung blieb bis 1798 in Kraft.

Nach längerem Anlauf entschloss sich 1738 auch Basel-Stadt zur minimalem und zum Teil auch zur maximalen Stücklohnfestsetzung in der Bandweberei[16]. Mit wenig Begeisterung wurde diese Regelung 1753

---

[12] *Bürkli-Meyer A.*, 14; vgl. auch VAS I, 406 ff., *Rappard W.*, 247.

[13] Mit der ausdrücklichen Begründung, «dem unbilligen und unchristlichen Beginnen etlicher derjenigen Handelsleute vorzubeugen, welche eine Zeit her die armen Arbeitsleut mit Schmälerungen ihres Löhnli hart beschwert haben.» *Bürkli-Meyer*, 14.

[14] *Bürkli-Meyer*, 14 und 19.

[15] *Bürkli-Meyer*, 20 ff.

[16] *Rappard W.*, 249/50.

erneuert und blieb bis 1798 in Kraft. Diese staatliche Festsetzung der Löhne, die sogar von Fabrikanten vorgeschlagen wurde, ging mehr von einer merkantilistischen als philanthropischen Gesinnung aus. Bezeichnend für die damalige Zeit ist, dass eine Wiedererrichtung dieses «Basler-Mandates» 1821 misslungen ist.

B. Die Lohnschutzgesetzgebung der Kantone im Bundesstaat

Wohl liess die Bundesverfassung von 1848 den Kantonen die Möglichkeit zur Arbeiterschutzgesetzgebung allseits offen, doch war die Zeit zum lohnschirmenden und lohngestaltenden Eingreifen noch nicht reif. Erst nachdem das eidgenössische Fabrikgesetz von 1877 mit dem Beispiel vorangegangen war, wagten einige Kantone in ähnlicher Weise die vertraglichen Löhne durch Schutzbestimmungen zu sichern[17]. Von 1890 an folgten verschiedene kantonale Gesetze dem eidgenössischen Vorbild[18]. Zum Teil übernahmen diese kantonalen Rechtssätze noch einen umfassenderen Lohnschutz[19].

Ebenfalls noch aus dem letzten Jahrhundert stammt der erste Versuch, die Löhne durch eine *Submissionsgesetzgebung* zu beeinflussen[20]. Verlangte der Staat zunächst auch nur, dass «übliche Löhne» bezahlt werden sollten[21], so dehnten einzelne Kantone bald ihre Forderungen an die Unternehmer von Staats- und staatlich subventionierten Arbeiten auf das ganze Gebiet des Lohnschutzes aus[22]. Die Kantone begannen die Löhne gar zu garantieren[23]. Sie führten über die Submissions- und Subventionsgesetzgebung auch Mindestlöhne ein[24] und schrieben Familienlöhne vor[25], die dadurch zwar nicht rechtlich, wohl aber praktisch in verschiedenen Berufszweigen zur Geltung gelangten.

---

[17] So BS 1884, NW (Ges. Verz. Nr. 26) 1888 und OW (Ges. Verz. Nr. 26) 1887. Vgl. VAS I 480.

[18] Vgl. VAS I 481.

[19] So wurde in verschiedenen Gesetzen auch die Gewährung von Ueberzeitzuschlägen vorgeschrieben. Vgl. Ges. Verz. je Nr. 20 von ZH, BE, LU, SO, BS, AR., AG, NE.

[20] Vgl. das heute noch gültige Submissionsgesetz von Genf (Ges. Verz. Nr. 23); eingehenderer geschichtlicher Ueberblick vgl. hinten, S. 115 f.

[21] Vgl. je Nr. 23 von BS, BL.

[22] Also auch Schutz der Auszahlung usw. Vgl. Ges. Verz. je Nr. 23 von ZH, BE, LU, SH, AR, SO, SG, AG, TG.

[23] So BE, LU, SO, SG.

[24] SZ (Ges. Verz. Nr. 23) ZG (Ges. Verz. Nr. 23a und b).

[25] FR (Ges. Verz. Nr. 23b), VS (Ges. Verz. Nr. 23a und b).

Im letzten Jahrzehnt des letzten Jahrhunderts erkannten die Kantone nochmals einen neuen Weg, um lohngestaltenden Einfluss auszuüben: den Weg über die *Einigungsämter*[26]. Zwar handelt es sich dabei um einen rechtlich unverbindlichen Einfluss des Staates. Gleichwohl darf diese Tätigkeit nicht unterschätzt werden: Einmal ermächtigen die Rechtssätze über die Einigungsämter die Mitglieder des Einigungsamtes fast durchwegs zur Ueberprüfung privater Lohnbücher; dann aber kann das staatliche Einigungsamt kraft seiner Kenntnisse, seiner Ueberparteilichkeit und Autorität in Kollektivstreitigkeiten einen lohngestaltenden Vermittlungsvorschlag anbringen oder einen Schiedsentscheid fällen, der praktisch den rechtsverbindlichen Gesetzen oder Urteilen kaum nachsteht. Die ersten Einigungsämter basierten noch stark auf Freiwilligkeit und dürfen kaum als öffentlichrechtliche Institute angesehen werden. Wiederum war es Genf, das einen neuen Weg einschlug[27], indem es seinem obligatorischen Schiedsgericht die Kompetenz einräumte, rechtsverbindliche Lohntarife zu erlassen[28]. Die Entwicklung der kantonalen Einigungsämter wurde weiter durch Art. 30/31 FG gefördert, wo den Kantonen die Errichtung solcher Aemter mit Betätigung der Behörden von Amtes wegen zur Pflicht gemacht wird. Dabei haben verschiedene kantonale Gesetze dem Vermittlungsvorschlag des Einigungsamtes oder seinem unverbindlichen Schiedsspruch insofern etwas Nachachtung zu verschaffen versucht, als nicht angenommene Vorschläge und Entscheide im Amtsblatt[29], dazu eventuell noch in der Tageszeitung[30] veröffentlicht werden sollten. Auch wurde versucht, die Parteien mit der Drohung des Ausschlusses vom staatlichen Wettbewerb zur Unterwerfung unter den Schiedsspruch zu zwingen[31].

Erste Bestimmungen über *Ferienlöhne* fanden schon 1908 im Berner Arbeiterinnenschutzgesetz und seither in weiteren Erlassen dieses Kan-

---

[26] VAS 488 ff.

[27] Loi fixant le mode d'établissement des tarifs d'usage entre patrons et ouvriers et réglant les conflits relatifs aux conditions de leurs engagements, du 10 février 1900.

[28] Zunächst wurde dieses Gesetz als dem alten OR zuwider und daher bundesgesetzwidrig erklärt. Vgl. BGE 26 I 325. Vgl. ferner den Entscheid zum fast genau gleichen neuen Gesetz von 1904 (Ges. Verz. Nr. 34) BGE 43 I 288 ff. Diesmal ist die Lohnfestsetzung im Verhältnis zum revidierten OR angängig.

[29] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 3 von LU § 30, SZ § 17, SO § 23 VII u. VIII, BL § 16, SH § 24 III, AR § 25, SG Art. 35, GR Art. 14 II, AG § 13 II, TG § 6 III, TI Art. 27, VS Art. 16, NE Art. 23.

[30] BS § 32 II, VD Art. 28.

[31] BE Art. 5 u. Ges. Verz. Nr. 3a, § 23 I u. II.

tons Platz[32]. Der Ferienlohngesetzgebung zum Durchbruch verhalf aber erst das Gesetz des Kantons Basel-Stadt betreffend die Gewährung jährlicher Ferien aus dem Jahre 1931[33]. Diesem Beispiel folgten in den dreissiger Jahren verschiedene Kantone, deren Gesetzgeber entweder für sämtliche dem FG nicht unterstellte Arbeiter[34] oder für Angestellte im Gastwirtschaftsgewerbe[35] oder auch nur in Ausdehnung der eidgenössisch festgelegten Lehrlingsferien[36] die Lohnzahlung während der Ferien normierten. Der umwälzende Entscheid des Bundesrates von 1944 in der Basler Ferienlohnfrage[37], gemäss welchem eine Ausdehnung der kantonalen Ferienlohngesetzgebung auch auf die dem FG unterstehenden Arbeiter für zulässig erklärt wurde, brachte der gesetzgeberischen Gestaltung der Ferienlöhne neuen Aufschwung. Gegenwärtig stehen in verschiedenen Kantonen umfassende Feriengesetze mit einschlägigen Bestimmungen über Lohnzahlung in Beratung[38].

Im letzten Jahrzehnt haben einzelne Kantone unter der Aegide der welschen Stände die praktische Verwirklichung des *Familienlohn*gedankens gefördert[39]. Auch diese Gesetzgebung ist noch im Fluss, doch zeichnet sich bereits ab. dass entsprechend der Entwicklung im Ausland[40] dieser zusätzliche Soziallohn nicht als direkte Lohnschuld des Arbeitgebers rechtlich verankert wird, sondern dass eine Versicherung oder Ausgleichskasse zwischen die Arbeitsvertragsparteien eingeschaltet wird.

Schliesslich nahmen die *Lohnämter* in der Zeit des zweiten Weltkrieges ihren Anfang. Zunächst errichteten einzelne Kantone auf Grund des Notrechtes Lohnämter[41]. die teilweise ins Friedensrecht hinübergenommen wurden[42]. Die lohnschützende Tätigkeit dieser Aemter geht nur wenig weiter als die der Einigungsämter.

---

[32] BE, Ges. Verz. Nr. 20 Art. 14 II; Nr. 24 Art. 14; Nr. 22 Art. 23 V. — Ein etwas eingehenderer geschichtlicher Ueberlick vgl. hinten, S. 119 f.

[33] Ges. Verz. Nr. 27 von BS, dazu BGE 58 I 27 ff.

[34] VD, und VS Ges. Verz. je Nr. 26 Art. 32 resp. 22.

[35] Ges. Verz. je Nr. 22 von ZH § 108; BE Art. 23 V.

[36] Ges. Verz. je Nr. 5 von ZH § 21; SH Art. 14; TI § 19; Nr. 27 von BS § 6.

[37] Vgl. Zentralblatt f. Staats- und Gemeindeverwaltung, 1946, 43 ff.

[38] U. W. in Zürich, Bern und Aargau. Bereits erlassene Gesetze: vgl. Ges. Verz. Nr. 27 von SO, GE und GL.

[39] Ges. Verz. je Nr. 25 von VD (1943), GE (1944), FR, NE, LU (1945).

[40] Zeitschrift für Gemeinnützigkeit 1948, S. 50 (Aufsatz von Dr. F. Schelbert).

[41] So SO, BS, SG, GL und zum Teil AG und LU. — Weiteres zur Geschichte der Lohnämter hinten S. 109 f.

[42] Dahin geht ein aarg. Entwurf (vgl. Ges. Verz. AG, Nr. 33). Der Entwurf wurde allerdings vom grossen Rat nie behandelt.

C. Der Lohnschutz im Bund seit 1848

In der Verfassung von 1848 hatte der Bund auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes noch keine Kompetenzen. Erstmals erhielt er in Art. 34 der Bundesverfassung von 1874 die Befugnis zum Erlass einer Fabrikgesetzgebung. In Auswertung dieser Kompetenz durfte er jedoch nicht auch das Lohnverhältnis regeln. Dies geht aus den Materialien hervor[43]. Der Bund hielt sich an diese Grenzen und schützte im FG von 1877 nur die vertraglich übereingekommenen Löhne[44]. Einen erweiterten Geltungsbereich erlangten diese lohnschützenden Normen des Bundes im Gesetz über Lohnzahlung und Bussenwesen von 1902[45]. Verstärkt wurde der Lohnschutz im Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz vom 11. April 1889, nach welchem Lohnguthaben nur beschränkt gepfändet werden können (Art. 93) und im Konkurs privilegiert sind (Art. 219). 1908 erhielt der Bund in Art. 34ter BV die Kompetenz zur Arbeiterschutzgesetzgebung im Gewerbewesen.

Einen Schritt weiter führte im Lohnschutzrecht der Eidgenossenschaft erst das Fabrikgesetz von 1914. Damals legte sich der Bund, zwar nicht in historischer, dafür aber um so zeitgemässerer Auslegung von Art. 34 BV das Recht zu, die Entlöhnung der Ueberzeitarbeit zu normieren[46]. Entsprechende Bestimmungen fanden bald auch in weiteren Bundeserlassen Eingang[47]. Dazu kommt im Fabrikgesetz die Bestimmung über die Errichtung obligatorischer Einigungsstellen, die bereits erörtert wurde. Auch diese Schlichtungskompetenz hat der Bundesrat in der Krisenzeit von 1936 noch weiter ausgedehnt, indem er dem Volkswirtschaftsdepartement die Möglichkeit gab, bei interkantonalen Lohnstreitigkeiten schiedsgerichtlich und endgültig zu entscheiden[48].

Einige entscheidende Eingriffe erlaubte sich der Bundesrat, als er gestützt auf die Vollmachten im ersten Weltkrieg Mindestlöhne und

---

[43] Vgl. VAS I, 428.

[44] Vgl. a. FG Art. 10.

[45] Vgl. Ges. Verz. Nr. 2. — Dieses Gesetz basierte übrigens nur auf BV 64, obwohl es öffentlich-rechtliche Bestimmungen enthielt, da BV 34ter, der dem Bund später die Kompetenz dafür gab, damals noch nicht existierte.

[46] Vgl. FG 27.

[47] So im AZG von 1920, Art. 3 III; seit 1936 in der nichtfabrikmässigen Uhrenindustrie (heute vgl. Ges. Verz. Nr. 12, Art. 9 III); 1943 in der Bergwerksordnung Art. 14 II.

[48] Vgl. Ges. Verz. Nr. 7.

Mindestpreise für die hart bedrängte Stickereiindustrie festlegte[49]. Ein Versuch, diese Lohnbildungsbefugnis in der Heimarbeit dem Bund zu erhalten und dem Staat allgemein die Kompetenz zur Lohnfestsetzung zu übertragen, scheiterte 1920 am Willen des Volkes[50]. Auch die verfassungsrechtlichen Grundlagen zu diesem Gesetz waren äusserst dürftig gewesen. Gleichwohl sah sich die Bundesversammlung 1933 gezwungen, dem Staatsvertrag mit Oesterreich über die Sanierungsmassnahmen für die Stickereiindustrie vom 18. März 1933, der wiederum Mindeststichpreise festlegte, die Genehmigung zu erteilen[51]. Erst im Heimarbeitsgesetz vom 12. Dezember 1940 wurde dem Bund eine beschränkte Kompetenz zur Lohnfestsetzung erteilt[52]. Diese Entwicklung dürfte mit dem Beitritt der Schweiz zum internationalen Uebereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen vom 16. Juni 1928 am 27. März 1940[53] ihren vorläufigen Abschluss gefunden haben.

Eine weitere, bisher einzigartige Lohnbestimmung des Bundes, die ebenfalls auf den Kriegsvollmachten beruhte, stellte eine Verfügung des EVD vom 31. Januar 1918 dar. In diesem Erlass wurde eine Beteiligung der Lohnkäser an den Prämien für Qualitätskäse verfügt. Eine öffentlichrechtliche Durchsetzung dieser Bestimmung war allerdings nicht vorgesehen[54].

Bereits im Jahre 1920 hat der Bund einzelnen Arbeiterkategorien einen rechtlichen Anspruch auf bezahlte Ferien verschafft, als er im Bundesgesetz über die Arbeitszeit beim Betrieb von Eisenbahnen und anderen Verkehrsanstalten eine genaue Regelung der Feriengewährung mit gleichzeitiger Lohnzahlung auch für die von ihm konzessionierten Verkehrsanstalten verlangte[55]. 1930 setzte er im Gesetz über die berufliche Ausbildung für Lehrlinge bezahlte Ferien von 6 Tagen jähr-

---

[49] BRB betr. Festsetzung von Mindeststichpreisen und von Mindeststundenlöhnen in der Stickereiindustrie vom 2. 3. 1917 (AS 33 99) mit zahlreichen Aenderungen bis 1922.

[50] Das Gesetz unterlag einem Zufallsmehr von 256 401 : 254 455 Stimmen am 21. 3. 1920. Kurze Zusammenfassung und weitere Hinweise über den Werdegang dieses Gesetzes in Bbl 1938 II 197 ff. Vgl. auch die interessante Botschaft zu diesem Gesetz in Bbl 1919 II 1 ff. Ein erneuter Versuch, wenigstens für die Heimarbeiter Mindestlöhne festzulegen, blieb damals in den Anfängen stecken. Vgl. Bbl 1921, II 688. Weiteres zur Leidensgeschichte dieser Heimarbeiterlöhne im Gesch. Ber. d. BR 1927 551 f.; Bbl 1928 II, 1147 und 1160. Vgl. auch Burckhardt, Bundesrecht Nr. 2867 II und 2867 V. Ueber die heutige Regelung vgl. unten!

[51] Ges. Verz., Bund Nr. I.

[52] Ges. Verz., Nr. 8.

[53] AS 63, 427.

[54] AS 34, 185.

lich fest[56] und im Entwurf zum gewerblichen Arbeitsgesetz von 1945 (GAG) will der Bund allen Arbeitern im Handel und im Gewerbe entlöhnte Ferien zusichern[57].

Weniger bedächtig schritt der Bund mit der Lohngestaltung durch Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen voran. 1936 erhielt der Bundesrat in einem Bundesratsbeschluss die Kompetenz zur allgemeinen Gültigerklärung (Genehmigung) der Tarife in der Uhrenindustrie[58]. Im gleichen Jahre gab der Bundesrat der Trinkgeldordnung für das Hotelgewerbe allgemeinverbindlichen Charakter[59]. 1938 erhielt der Bundesrat in Art. 8 der Autotransportordnung die Kompetenz zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifen für die dem Bundesbeschluss unterworfenen Personen[60]. Dem Bundesrat steht ferner aus Art. 12 I b des Heimarbeitsgesetzes von 1940 die Möglichkeit zu, Gesamtarbeitsverträge und Lohntarife allgemeinverbindlich zu erklären[61]. Schliesslich wurde diese Befugnis des Bundesrates zur Allgemeinverbindlicherklärung im BB vom 1. Oktober 1941 noch generell erweitert[62]. Diese Befugnis gilt heute weiter auf Grund des BB vom 23. Juni 1943, verlängert am 30. August 1946[63].

Die während des zweiten Weltkrieges geschaffene Lohn- und Verdienstersatzordnung wird in irgendwelcher Form auch in Zukunft bestehen bleiben. Schliesslich hat auch die eidgenössische Lohnbegutachtungskommission, die zwar nicht einen rechtlich verbindlichen, aber einen nicht zu unterschätzenden praktischen Einfluss auf die Löhne während der Kriegszeit ausgeübt hat, den Weltkrieg überdauert[64].

Neuartig erscheint die Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten (Berufsverbänden) hinsichtlich des Lohnverhältnisses, wie sie in der «gemeinsamen Erklärung der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur

---

[55] AS 36, 777.
[56] Ges. Verz. Nr. 5.
[57] Ges. Verz. Bund Nr. II.
[58] BRB zur Ergänzung des BRB vom 30. 12. 1935 zum Schutze der schweizerischen Uhrenindustrie vom 13. 3. 1936, Art. I. AS 52, 143; SH 29, 45.
[59] BRB über die AVE der vereinbarten TO für das Hotelgewerbe vom 12. 6. 1936. AS 52, 465.
[60] AS 56, 1299.
[61] Ges. Verz. Nr. 8.
[62] AS 57, 1106; SH 43, 22.
[63] AS 59, 855 und AS 62, 1055.
[64] Sie heisst nun «Beratende Kommission in Lohnfragen» und ist entstanden durch eine interne Verfügung des EVD am 9. Juni 1947.

Preis- und Lohnpolitik» und in der entsprechenden Verfügung Nr. 65 des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes betreffend den «Paritätischen Stabilisierungsausschluss der wirtschaftlichen Spitzenverbände»[65] ihren Ausdruck findet.

Für einen bedeutenden Teil dieser Gesetzgebung im schweizerischen Lohnschutzrecht wurden erst mit den neuen Wirtschaftsartikeln die juristisch befriedigenden Grundlagen geschaffen. Die kommende Lohngesetzgebung wird wohl die vorhandenen Ansätze und Grundlagen weiter ausbauen und verschiedentlich den Geltungsbereich vorhandener Normen ausdehnen. Eine ganze Reihe noch unerledigter Postulate im Nationalrat deuten darauf hin, dass sich der Schutz der Löhne im schweizerischen Recht weiter entwickeln wird[66].

[65] Die «Erklärung» ist als Separatdruck erhältlich. Verfügung des EVD in AS 64, 86 f.

[66] Betr. bezahlte Ferien die Postulate: Gottret, Rosselet, Surbeck (alle vom 4. 12. 1929), der Kommission für den Bericht der 20. Internationalen Arbeitskonferenz (29. 3. 1933), Moser (21. 9. 1944), Eggenberger (5. 12. 1945), Moser betr. bezahlter Feiertage (5. 4. 1946), betr. Ausbau der Sozialstatistik: Nobs (3. 12. 1941) und betr. Schaffung eines Lohnamtes: Baumgartner (28. 9. 1943).

DIE VERWIRKLICHUNG DES LOHNSCHUTZES IM ÖFFENTLICHEN RECHT DER SCHWEIZ

Unter Verwendung sämtlicher rechtlicher Erlasse des Bundes und der Kantone[1], die einschlägige lohnschützende Bestimmungen enthalten, soll in diesem Teil der Arbeit gezeigt werden, wie weit der öffentlichrechtliche Lohnschutz in der Schweiz schon gediehen ist. Die Einteilung dieses Hauptkapitels wird dabei folgendermassen vorgenommen: In der *ersten Hälfte* wird dargelegt, auf welche Arten es öffentlichrechtlichen Bestimmungen möglich ist, auf das private Lohnverhältnis einzuwirken. Dazu werden sämtliche lohnschützenden Rechtssätze des schweizerischen Rechts auf ihren öffentlichrechtlichen Gehalt untersucht und nach den verschiedenen Einwirkungsarten geordnet. Zeigt diese erste Hälfte ganz allgemein die Lohnschutzmöglichkeiten des öffentlichen Rechts, so wird in der *zweiten Hälfte* dargelegt, innerhalb welcher Schranken des materiellen und formellen Rechts der Schweiz die öffentlichrechtlichen Lohnschutzbestimmungen möglich und rechtlich haltbar sind.

[1] Vgl. Gesetzesverzeichnis im Anhang S. 128 ff.

Erste Hälfte

DIE VERWIRKLICHUNG DES LOHNSCHUTZES DURCH DAS ÖFFENTLICHE RECHT IM ALLGEMEINEN

Ohne auf irgendwelche Schranken, die nicht schon im öffentlichen Recht selbst liegen, Rücksicht zu nehmen, soll zunächst dargelegt werden, inwiefern sich das öffentliche Recht zum Schutz der Löhne eignet. Nachher sollen alle Lohnschutznormen auf ihren öffentlichrechtlichen Gehalt untersucht und systematisch dargestellt werden.

I.

Die Eignung des öffentlichen Rechts zum Schutz der Löhne

A. Allgemeines vom öffentlichen Recht

Die *Kennzeichen des öffentlichen Rechts* sind im schweizerischen Recht einigermassen klar: Werden staatliche Organe von Amtes wegen verpflichtet, für das Rechte zu sorgen, so liegt öffentliches Recht vor. Das Bundesgericht bezeichnet dann ein Rechtsverhältnis als öffentlichrechtlich, wenn auf mindestens einer Seite ein Träger der öffentlichen Gewalt beteiligt ist[2]. Formell gehört schon jeder Rechtssatz dem öffentlichen Recht an, der von der Verwaltungsbehörde auf Grund ihrer eigenen Kompetenz erlassen wird.

Rechtsinhaltliche Bestimmungen gelten dann als öffentliches Recht, wenn sie Weisungen an eine Behörde enthalten. Sind sie an die Allgemeinheit gerichtet, so sind sie nur dann öffentlichrechtlich, wenn sie den einzelnen gegenüber dem Staat verpflichten. Der Gesetzgeber kennzeichnet den besondern Charakter dieser Verpflichtung in der Norm selbst: Einerseits räumt er Personen — meist amtlichen Organen —, die am privaten Rechtsverhältnis nicht beteiligt sind, ein unabhängiges und selbständiges Recht ein, den staatlichen Durchsetzungsapparat gegen den Rechtsbrecher in Bewegung zu setzen. Die Tätigkeit der Staats-

[2] Vgl. *Ruck*, Verwaltungsrecht I, 34.

organe wird dabei oft durch amtliche Kontrollrechte erleichtert. Anderseits sucht er in Abweichung vom Zivilverfahren die Durchsetzung dadurch zu erreichen, dass er seinem Willen durch Verwaltungszwang die Vollstreckung sichert, oder dass er die Uebertretung der Norm mit Strafe bedroht. Handelt es sich bei einem Rechtssatz also nicht um eine Weisung an eine Behörde, so ist bei jedem Verhaltensrechtssatz zu untersuchen, ob er mit Verwaltungszwang oder Strafe bewehrt sei, oder ob wenigstens die Ingangsetzung des Verfahrens gegen den Rechtsverletzer von Dritten erfolgt, einzig in der Wahrnehmung von öffentlichen Interessen[3].

Die Unterscheidung zwischen öffentlichem und privatem Recht, wie sie im heutigen positiven Recht getroffen wird, ist das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung. Oeffentliches und privates Recht sind aber nicht einander entgegengesetzte, sondern einander ergänzende Rechtssysteme. Die *Aufgabe des öffentlichen Rechts* ist es, das private zu ergänzen. Besonders deutlich ist diese Tatsache bei der rechtlichen Normierung der Löhne erkennbar.

Aus dem Umstand, dass öffentliche Rechtssätze zur Sicherung anständiger Löhne auf eine Reihe von Spezialgesetze verteilt sind und dass jeweilen nur einzelne Rechtsbeziehungen aus dem Lohnverhältnis öffentlichrechtlich geschützt werden (z. B. Auszahlung in bar, Zuschlag für Ueberzeit), während das Lohnverhältnis für alle andern Abreden rein privatrechtlich bleibt, ist zu schliessen, dass der schweizerische Gesetzgeber keineswegs beabsichtigt, die Lohnregelung schlechthin ins öffentliche Recht hinüber zu nehmen. Er sucht lediglich das richtige Zustandekommen und die richtige Bezahlung der Löhne zu sichern, wo das private Recht keine genügenden Garantien mehr bietet.

Eigenartig zeigt sich die ergänzende Funktion des öffentlichen Rechts im Lohnschutzrecht des Bundes, wo jene Rechtssätze, die öffentlichrechtlich den Inhalt der Lohnabreden bestimmen, auch privatrechtlich verbindlich sind[4]. Diese Doppelnatur des Rechtssatzes ist erwiesen für den Art. 1 des Lohnzahlungsgesetzes von 1902, der ausdrücklich in beiden Rechtssystemen Geltung haben soll[5]. Nachgewiesen wurde diese an

---

[3] Besteht also im allgemeinverbindlich erklärten Vertrag ein Kontrollrecht der Behörde, so sind auch die darunterfallenden Bestimmungen öffentlich-rechtlich. Vgl. BGE 65 I 255 f. und *Scherrer*, Diss., 24.

[4] Ueber die öffentlich-rechtliche Natur der folgenden Rechtssätze vgl. II.

[5] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 67a; *Richard*, Rapports, 129a; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 168 f. (Ges. zit. im Ges. Verz. Nr. 2.)

und für sich doppelte Normierung auch für die Art. 25, 27 und 28 des FG[6], ferner für die Zahlungsmodalitäten und Mindestlöhne nach dem Heimarbeitsgesetz[7]; ebenso für die Ueberzeitlöhne und Zahlungsmodalitäten der Bundesratsbeschlüsse betreffend die Arbeit in der nichtfabrikmässigen Uhrenindustrie[8] und betreffend die Arbeit in den Bergwerken[9]. Die gleichen Ueberlegungen gelten für die Ferienlohnbestimmungen des Berufsbildungsgesetzes[10]. Da auch die Lohnschutzartikel im Uhrenindustriegesetz (Art. 12) und in der Trinkgeldordnung einer solchen Auslegung nicht im Wege stehen[11], darf allgemein angenommen werden, dass die materiellen Lohnschutzbestimmungen des Bundesrechts zugleich Privatrecht seien. Dies dürfte auch für die nach öffentlichem Recht kontrollierten Artikel der Gesamtarbeitsverträge so sein, da dort das öffentliche Recht ja gerade auf dem privaten aufbaut[12]. Inhaltlich umfasst diese Doppelnormierung, sofern nicht ausdrücklich etwas Gegenteiliges vorgesehen ist, nur den materiellen Vertragsschutz. Bestimmungen über den Anschlag von Zahlungsbedingungen, über Führung von Lohnbüchern usw. gehören deshalb nur dem öffentlichen Recht an. Diese heute herrschende Lehre von der Doppelnatur der Rechtssätze des materiellen Lohnvertragsschutzes wird auch ausdrücklich vom Vorentwurf zum gewerblichen Arbeitsgesetz aus dem Jahre 1945 anerkannt. Gemäss Art. 21 werden nicht nur die sonst privatrechtlichen Zahlungsmodalitäten des Art. 10 amtlich kontrolliert, sondern gegen alle «schweren Mißstände»[13] ist von den Kontrollorganen vorzugehen. Eine klare Formulierung findet die Doppelnatur eines Rechtssatzes endlich in Art.

---

[6] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 67 a und 89 a; *Richard*, Rapports, 136 a; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 165; *Scherrer*, Diss., 65. Bereits ausdrückl. im Bbl 1932 I 76 betr. 27 FG.

[7] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht 167/8; *Tschudi*, Entwicklung, 57 (Ges. zit. in Ges. Verz. Nr. 8).

[8] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 169. (BRB Zit. in Ges. Verz. Nr. 12.)

[9] Vgl. *Schweingruber*, a. a. O. (BRB-Zit. in Ges. Verz. Nr. 10.)

[10] Vgl. *Schweingruber*, a. a. O. (BRB-Zit. in Ges. Verz. 5.)

[11] Vgl. *Tschudi*, Entwicklung, 58 (Erlasse zit. in Ges. Verz. Nr. 11 und Nr. 14).

[12] Vgl. *Nawiasky*, *Organisation*, 210; ferner 84 f.; 203.

[13] Als solche Mißstände gelten gemäss Art. 21 II:
a) Die Zurückhaltung oder Vorenthaltung von Löhnen, Provisionen, Prämien, Trinkgeldern oder Kautionen;
b) die Verrechnung von Gegenforderungen;
c) die Nichtbezahlung von Löhnen, welche in für den Betriebsinhaber verbindlichen Gesamtarbeitsverträgen festgelegt sind;
d) die Missachtung der in Art. 10 dieses Gesetzes aufgestellten Vorschriften über die Lohnzahlung (Zahlungsmodalitäten).
e) Verletzung der Pflichten betreffend die Verpflegung gemäss Art. 13.

89, wo es heisst: «Wenn dem Arbeitnehmer der ihm gesetzlich zustehende Ferienanspruch oder der Ferienlohn nicht gewährt werden, so kann er neben der Anzeige an die zuständige Verwaltungsbehörde seine Ansprüche gerichtlich einklagen.»

Da diese Aufzählung sämtliche Rechtssätze des Bundes enthält, gemäss denen der Inhalt der Lohnabrede öffentlichrechtlich geschützt ist, kann allgemein festgestellt werden, dass sämtliche öffentlichrechtliche Bestimmungen des materiellen Lohnvertragsschutzes im Bund zugleich private Rechtssätze sind. Ueberblickt man also die Tatsache, dass ein öffentlichrechtlicher Rechtssatz des Lohnschutzes zugleich auch privatrechtlich verbindlich ist oder bleibt, dass aber umgekehrt ein privatrechtlicher Rechtssatz mit Bestimmungen über das Lohnverhältnis selbstverständlich keine öffentlichrechtliche Verbindlichkeit hat, so erscheint für das Lohnrecht der Vorrang des Privatrechts und die lediglich ergänzende Funktion des öffentlichen Rechts um so deutlicher.

B. Die lohnschützenden Mittel des öffentlichen Rechts

Ein öffentlicher Rechtssatz schafft ein geschlossenes Rechtsverhältnis zwischen Gewaltunterworfenem und Gewaltträger. Ein Dritter wird daran auch dann nicht beteiligt, wenn der öffentliche Rechtssatz den Gewaltunterworfenen zu einem bestimmten Verhalten gegenüber diesem Dritten verpflichtet. Soweit dieses Rechtsverhältnis öffentlichrechtlich ist, muss es auch öffentlichrechtlich durchgesetzt werden. Ein Privater kann lediglich an die Amtsorgane eine Anzeige erstatten, wenn der Gewaltunterworfene seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Ein privater Klage- oder Durchsetzungsanspruch entsteht aber nicht, weil der öffentliche Rechtssatz ein anderes und ein andersgeartetes Rechtsverhältnis begründet[14].

Innerhalb dieser geschlossenen Rechtsbeziehungen des öffentlichen Rechts können die Lohnabreden in ihrem Zustandekommen und in ihrer Erfüllung geschützt werden. Dies ist die Aufgabe des öffentlichrechtlichen Vertragsschutzes. Der Vertragsschutz kann dabei ein formeller sein, wenn die Parteien gezwungen werden, gewisse Formen einzuhalten, damit die Durchsetzung des Gesetzeszweckes leichter möglich

[14] Vgl. *Kaskel W.*, Arbeitsrecht, 258; *Schönenberger*, Verhältnis, 31 a ff., bes. 48 a.

ist. Der Lohnvertragsschutz kann auch ein materieller sein, wenn der Gesetzgeber selbst die Art und Weise der Lohnzahlung festlegt oder die Höhe der Löhne gestaltet. Die Eignung des öffentlichen Rechtes zur Verwirklichung dieses materiellen Vertragsschutzes ist einerseits abhängig von der Wirksamkeit der Kontrolle, die ihrerseits vom Ausbau des formellen Lohnschutzes abhängt, und anderseits von der Wirksamkeit der Durchsetzungsmittel, die zur Verfügung stehen.

1. Die Kontrollmöglichkeiten im öffentlichen Lohnschutzrecht

Mit den Grenzen der Kontrollmöglichkeit sind zugleich auch die Grenzen des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes überhaupt gegeben. Wo sich, wie etwa bei den Handelsreisenden, die Arbeitszeit wegen des ständig wechselnden Arbeitsortes nicht überprüfen lässt, kann ein öffentlich-rechtlicher Lohnschutz nicht mehr Wirkungen haben als ein privatrechtlicher[15]. Schwierig gestaltet sich die Kontrolle schon bei der Heimarbeit, wo die Arbeitsleistung oft im Familienverband vorgenommen wird, in Räumen, wohin der Kontrollbeamte nur schwerlich Zutritt erhält. Um daher die Kontrolltätigkeit zu erleichtern, hat der Gesetzgeber eine Reihe von mehr formellen Vorschriften ins öffentliche Recht aufgenommen, die die Löhne nur indirekt berühren und in erster Linie bezwecken, dass Unregelmässigkeiten in der Lohnzahlung oder in der Lohnbildung den Aufsichtsorganen offenkundiger werden.

Zu den Formvorschriften, die das lautere *Zustandekommen der Lohnabreden* bezwecken, gehört zunächst der öffentliche Anschlag der Lohnsätze. Gemäss dem Heimarbeitsgesetz (Art. 5) ist der Arbeitgeber verpflichtet, im Lokal, wo die Heimarbeit verteilt wird, die Lohnansätze anzuschlagen, damit der Heimarbeiter schon zum vornherein weiss, wie er entlöhnt wird. Eine ähnliche Orientierung des Arbeiters bei Vertragsabschluss sucht man durch die in den Arbeiterschutzgesetzen regelmässig wiederkehrende Bestimmung zu erreichen, dass die geltenden Fabrik- und Arbeitsordnungen zu Beginn des Arbeitsverhältnisses dem Arbeitnehmer bekannt zu machen sind. Auch die Tatsache, dass hin und wieder die Rechtskraft bereits geschlossener Verträge von der Genehmigung

---

[15] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 231 f.; *Tschudi*, Entwicklung, 36.

staatlicher Organe abhängig gemacht wird[16], deutet auf die Sorge des Gesetzgebers um das Zustandekommen gerechter Lohnabreden hin.

Wichtiger sind die Formvorschriften, die zur leichteren Ueberprüfung der tatsächlichen *Erfüllung der Lohnabreden* geschaffen wurden. Oft verpflichtet der Staat den Arbeitgeber zur Führung von Lohnbüchern und weiteren Belegen, aus denen die Einhaltung der öffentlichrechtlichen Normen ersichtlich ist[17]. Eine weitere solche Formvorschrift, die sehr oft aber auch zum materiellen Lohnschutz gezählt wird, ist die Abrechnung auf dem Zahltagssäckchen, die meist eine Aufstellung über die Zahltagsperiode, die Lohnsätze, die genaue Arbeitszeit, die Zulagen und Abzüge enthalten soll[18]. Ebenso soll die Auskunftspflicht der Lohnvertragsparteien den Kontrollorganen ihre Tätigkeit erleichtern. Stets ist eine solche Auskunftspflicht vorgesehen in den Erlassen über die Einigungsämter (FG Art. 31). In den eigentlichen Arbeiterschutzgesetzen stösst man nur ab und zu auf die ausdrückliche Normierung dieser Pflichten[19]. Hier ist dies auch nicht nötig, da die Auskunftspflicht so eng mit der Kontrolltätigkeit verbunden ist, dass mit der Kompetenzerteilung zur Kontrolle auch das Recht an die Behörde übertragen wird, eventuell unter Strafandrohung (StGB 292), die zur richtigen Amtsausübung notwendigen Auskünfte zu verlangen.

2. Die Durchsetzungsmöglichkeiten im öffentlichen Lohnschutzrecht

Die Durchsetzungsmittel des Verwaltungsrechtes können die Erfüllung des staatlichen Willens direkt zu erzwingen trachten; man spricht dann von Verwaltungszwang; ihre Einwirkung kann auch eine mittelbare sein, indem jeder, der sich einem öffentlichrechtlichen Gebot widersetzt, bestraft wird; man spricht dann von Verwaltungsstrafe. Oft ist es schwierig, Verwaltungszwang und Verwaltungsstrafe genau auseinanderzuhalten, da auch der Verwaltungszwang sehr oft einen pönalen Charakter trägt.

---

[16] So ist dies beispielsweise für den Ferienlohn für Lehrlinge geregelt in UR § 7 e und SO § 11 (Ges. Verz. je Nr. 5).

[17] So im Bund. Ges. Verz. Nr. 11, Art. 23; Nr. 12, Art. 10. In Form eines Heimarbeitsbuches Nr. 8 a Art. 8; als Ferienverzeichnis in BS Nr. 27a § 2; als Verzeichnis betr. Ueberzeitlöhne in BS Nr. 28 a § 9 II; Nr. 20 a § 17.

[18] Vgl. FG Art. 25 und VVO dazu Art. 112; ferner Ges. Verz. Nr. 12 Art. 15; Nr. 8 a Art. 8 III; VS Nr. 20 a, Art. 26 I.

[19] So im Bund, Ges. Verz. Nr. 10, Art. 18 II; Nr. 7, Art. 2 II; Nr. III, Art. 9; BS Nr. 27, § 19; Nr. 28 a, § 1 II; Nr. 9 und 9 a, 2..

a) Die Durchsetzung durch Verwaltungszwang

Als Vollstreckungsmittel gegen säumige Lohnzahler können wirtschaftliche Massnahmen oder Ordnungsbussen in Frage kommen.

Unter den *wirtschaftlichen Massnahmen* kann die Exportverweigerung in der Uhrenindustrie erwähnt werden, sofern sich die Produzentenfirma nicht an die Lohnbedingungen hält[20]. Eine ähnliche Massnahme ist der Ausschluss von Firmen von Staatsarbeiten oder staatlich subventionierten Arbeiten, wenn sie die Bedingungen, deren Erfüllung vorausgesetzt wird, nicht einhalten[21, 22].

Die *Ordnungsbussen* zum Schutze der Löhne sind verhältnismässig selten[23]. Finden sie Anwendung, so können sie wegen der gleichen Lohnschuld wiederholt verhängt werden, und sie schliessen eine zusätzliche Bestrafung nicht aus[24].

b) Die Durchsetzung durch Verwaltungsstrafe

Die Einhaltung der Lohnschutzbestimmungen des öffentlichen Rechts wird in der Regel durch Strafandrohungen gesichert. Das angedrohte Uebel kann eine benachteiligende Wirtschaftsmassnahme, eine Busse oder eine Freiheitsstrafe sein.

Die *wirtschaftlichen Nachteile* können so mannigfaltig sein wie die wirtschaftlichen Vorteile überhaupt: Dieser Nachteil kann im Entzug bereits bewilligter Subventionen bestehen, wenn die Firma, der solche zugesprochen worden sind, den eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkommt[25]. Eine eigenartige Strafform ist die Publikation von Firmen, die sich nicht an die Empfehlungen der Lohnämter halten[26] oder die

---

[20] Vgl. Ges. Verz. Nr. 11, Art. 14.

[21] Vgl. Anmerkung Nr. 37.

[22] Weitere Aufzählung wirtsch. Verwaltungszwangsmittel vgl. *Oftinger*, Eingriffe, 540 a.

[23] Sie kommen vor in ZH Ges. Verz. Nr. 20, § 32; NW Nr. 5, Art. 19; AR, Nr. 5, § 24 II.

[24] Vgl. *Fleiner*, Institutionen, 210 f.; Ruck, Verwaltungsrecht I, 89.

[25] Vgl. BL Ges. Verz., Art. 5 II.

[26] Vgl. Ges. Verz. SO, Nr. I § 9.

Vermittlungsvorschläge der Einigungsämter ablehnen[27]. Auch diese Massnahmen haben wirtschaftliche Nachteile zur Folge. Bei Missbrauch amtlicher Bewilligungen, wie bei Missbrauch der Ueberzeitbewilligung[28] oder des Wirtschaftspatentes[29], können die Bewilligungen entzogen werden.

Die Bussen als Geldstrafen sind die eigentlichen Sanktionen des Lohnschutzrechtes. In einem Extremfall ist ihre Höchstsumme Fr. 20 000.—. In der Regel bewegt sich die Höhe der angedrohten Bussen zwischen Fr. 200.— und 500.—. Sehr selten werden in den Strafnormen fahrlässige Uebertretungen besonders berücksichtigt, öfter dagegen strafschärfende Tatbestände (Wiederholung) aufgestellt. Besteht in dieser Vielfalt von Geldstrafen eine Lücke, so schützt schliesslich noch Art. 292 StGB die amtliche Verfügung der zuständigen Organe. In letzterem Fall muss die Strafandrohung in der Verfügung ausdrücklich enthalten sein[30].

Neben den Bussen sind öfters noch *Freiheitsstrafen*, meist Haftstrafen, vorgesehen. Gefängnisstrafen sind grundsätzlich nur in Bundeserlassen möglich[31]. Bieten Bussen und Freiheitsstrafen ganz allgemein den Vorteil, dass im gleichen Verfahren zur Ausfällung dieser Strafen adhäsionsweise auch über den zivilrechtlichen Anspruch des nicht ausbezahlten Lohnes geurteilt werden kann, so kann der geschädigte Lohnnehmer die tatsächliche Ausbezahlung des ausstehenden Betrages um so eher erhoffen, wenn dem Beklagten eine Freiheitsstrafe bedingt verhängt wird mit der Auflage, die ausstehenden Lohnsummen nachzubezahlen.

---

[27] Veröffentlichung im Amtsblatt, vgl. Ges. Verz. je Nr. 3 von BE Art. 5; LU § 30; SZ § 17; SO § 23; BL § 16; SH §§ 25 III und 28; AR § 25; SG Art. 23 und 24; GR Art. 14 II; AG (Nr. 3 a) § 13 II; TG § 6 III; TI Art. 27.
Veröffentlichung auch in andern Zeitungen, Ges. Verz. je Nr. 3 von: BS § 32; VD Art. 28; VS Art. 16; NE Art. 23.

[28] Vgl. Ges. Verz. BE Nr. 3, § 2.

[29] Vgl. Ges. Verz. ZH Nr. 22, § 111, BE Nr. 22, Art. 30 III und 31.

[30] Die Busse könnte dabei zugunsten des Geschädigten verwendet werden. Eine solche Regelung sieht Tessin (vgl. Ges. Verz. TI Nr. 23, Art. 28 III) vor; allerdings nur in einem Subventionsgesetz. Danach soll die Busse das Doppelte der zu wenig ausbezahlten Löhne betragen, wovon die Hälfte dem geschädigten Arbeiter bezahlt wird.

[31] Vgl. Ges. Verz. Nr. 7, Art. 3; Nr. 3, Art. 88; Nr. 11, Art. 26; Nr. 12, Art. 28.

C. Der Einfluss des öffentlichen Lohnschutzrechtes auf die privaten Rechtsgeschäfte

Der Einfluss des öffentlichen Lohnschutzrechtes auf die privaten Rechtsgeschäfte kann ein negativer oder ein positiver sein, je nachdem entgegenstehende Abreden des Privatrechtes nur nichtig oder durch die öffentlichrechtlichen Pflichten ergänzt oder ersetzt werden.

1. Der negative Einfluss des öffentlichen Lohnschutzrechts.

Wird im privaten Rechtsverhältnis etwas vereinbart, das dem öffentlichen Recht widerspricht, so ist dies eine Widerrechtlichkeit, die gemäss OR Art. 20 zum mindesten zur Teilnichtigkeit führt. Man kann daher sagen, die private Freiheit, ein Rechtsverhältnis zu gestalten, werde negativ durch das öffentliche Recht begrenzt[32].

2. Der positive Einfluss des öffentlichen Lohnschutzrechts

Wie weit nun das öffentliche Recht auch positiv die Rechtsverhältnisse des Privatrechts beeinflusst, wie weit es den Vertragswillen sogar ersetzen kann, ist bestritten. Schönenberger[33] gelangt in Uebereinstimmung mit der herrschenden Meinung der deutschen Jurisprudenz zum Schluss, dass auch im Schweizer Recht das öffentliche Recht nicht positiv gestaltend auf das private Rechtsverhältnis einwirken kann. Er begründet dies aus der besondern Natur des öffentlichen Rechts[34]. Dagegen wird das Ermessen des Richters auch hier negativ umgrenzt und damit praktisch wohl auch positiv gestaltet. Würde der Richter nämlich über die Schranken des öffentlichen Rechts hinweg gehen, so müsste sein Urteil widerrechtlich und somit nichtig sein. Das öffentliche Lohnschutzrecht kann demnach als Vertragsrecht oder im Ermessensraum des Richters zu privatrechtlicher Geltung gelangen.

---

[32] *Schönenberger*, Verhältnis, 32 a; Richard, Rapports, 135 a f.; 138 a. Vgl. dazu auch die Kritik von *Hug*, ZSR 1933 389 a, der eine Nichtigkeit nur dann annimmt, wenn sie vom Sinn und Zweck des Gesetzes verlangt wird.

[33] *Schönenberger*, Verhältnis, 34 a. Teilweise a. M. *Hug*, a. a. O.

[34] Vgl. vorn S. 29.

Einerseits können die öffentlichrechtlichen Lohnschutzbestimmungen ausdrücklich in den *Vertrag* aufgenommen werden. Um die Aufnahme solcher Bestimmungen in den privaten Lohnvertrag zu erreichen, kann der Gesetzgeber wieder zum öffentlichen Recht greifen: Er schreibt einfach vor, was in den Vertrag oder in die als Privatrecht gültige Arbeitsordnung aufgenommen werden soll, und er lässt die Einhaltung dieser Vorschriften kontrollieren und sanktionieren[35]. Dies ist schliesslich nichts anderes als inhaltlicher Vertragsschutz. Das Institut des inhaltlichen Vertragsschutzes wirkt dabei wie ein Transformator, der die hohen Spannungen in den öffentlichen Rechtsverhältnissen auch auf die Spannungsgrössen des Privatrechts herabsetzen kann. Wenn sich die Vertragsparteien über einzelne Bestimmungen nicht äussern, darf wohl angenommen werden, dass sie diese öffentlichrechtlichen Vorschriften stillschweigend zum Vertragsinhalt gemacht haben, sofern sie sie gekannt haben[36]. Damit erwächst auch aus dem Stillschweigen des Vertrages ein zivilrechtlicher Anspruch auf Einhaltung der nun zu Vertragsrecht umgewandelten öffentlichrechtlichen Schutzbestimmungen.

Ueber das *Ermessen des Richters* erlangt das öffentliche Lohnschutzrecht besonders da Geltung, wo ein Vertrag wegen Verstosses gegen diese öffentlichrechtlichen Vorschriften ganz oder zum Teil nichtig wird. Die Lohnabrede wird zum Teil nichtig, wenn sie nur in unwesentlichen Teilen gegen das öffentliche Recht verstösst. Dann hat der Richter wohl in Analogie zu OR Art. 2 II nach der Natur des Geschäftes zu urteilen. Verstösst eine wesentliche Vertragsabrede gegen das öffentliche Recht, so wird der Vertrag total nichtig. Dies würde aber gerade im Gebiet des Lohnschutzes zu unangebrachten Härten und zu Verhältnissen führen, die nicht nur den Leitgedanken des öffentlichen Rechtssatzes ins Gegenteil verkehrten, sondern auch den Sinn und Zweck des Privatrechtes entstellen würden. Es ist daher eine Gesetzeslücke anzunehmen, die der Richter auszufüllen hat[37]. Der Richter wird bei seinem Ermessensentscheid wiederum zunächst darauf bedacht sein müssen, nicht dem öffentlichen Recht zu widersprechen[38].

---

[35] Vgl. Anmerkung Nr. 16.

[36] Ebenso *Schönenberger*, Verhältnis, 48 a; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 197.

[37] Vgl. *Oftinger*, Eingriffe, 576 a.

[38] Weitere Ausführungen, insbesondere das öffentliche Recht der Kantone betreffend, vgl. hinten S. 82 ff. und dortige Anmerkungen.

II.

Die Intensitätsstufen des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes in der Schweiz

Unter diesem Titel soll versucht werden, sämtliche öffentlichen Rechtssätze zum Schutz der Löhne, die in der Schweiz Geltung haben, systematisch zu gliedern. Als Vorfrage muss dabei selbstverständlich jedesmal auch beantwortet werden, ob ein konkreter lohnschützender Rechtssatz auch öffentlichrechtlich sei. Eine Systematisierung soll hier nach Intensitätsstufen versucht werden, d. h. nach dem Grad der Einwirkung des öffentlichen Rechts auf das private Lohnverhältnis.

A. Der rechtlich unverbindliche Einfluss des Staates auf die Lohngestaltung

Auch ein rechtlich unverbindlicher Einfluss der Staatsgewalt auf die privaten Lohnverhältnisse muss im öffentlichen Recht verankert sein; er ist daher der öffentlichrechtlichen Lohnbeeinflussung zuzuzählen, obwohl es rechtlich im freien Belieben des Privaten steht, sich dem staatlichen Wunsche zu unterziehen. Praktisch erreicht aber diese Art der Lohnbeeinflussung um so grössere Bedeutung, als der Unternehmer sich oft aus wirtschaftlichen Gründen gezwungen sieht, dem unverbindlichen Staatswillen Folge zu leisten. Da einem öffentlichrechtlich verbindlichen Ausbau des Arbeiterschutzes im allgemeinen und des Lohnschutzes im besondern erhebliche Hindernisse im Wege stehen, wurde in den letzten Jahren diese unverbindliche öffentlichrechtliche Einwirkung des Staates auf das Lohnverhältnis um so intensiver ausgebaut[39].

In unserer Darstellung sollen diese öffentlich-rechtlichen Formen der rechtlich unverbindlichen Lohnbeeinflussung der Reihe nach, entsprechend der Stärke ihres Einwirkungsvermögens, angeführt werden, vom blossen Vorbild des Staates bis zu den Subventionsreglementen.

---

[39] So die Lohnbegutachtungskommission, die Lohnämter, das Submissionswesen.

1. Das Vorbild des Staates in den Regiebetrieben

Die Löhne, die den Staatsarbeitern bezahlt werden, haben zunächst einmal deren Tätigkeit zu entgelten. Hinter dieser Lohnzumessung verbirgt sich aber auch ein politischer Zweck, der dahin geht, der Privatindustrie eine gewisse Richtschnur für die Lohnbildung zu geben. Sehr ungehemmt tritt diese Tendenz der Löhne für Staatsangestellte jeweilen zutage in den parlamentarischen Debatten. Daraus kann man auch die Schlüsselstellung, die diese Besoldungen einnehmen, erkennen. Dass sich unsere Bundesregierung von jeher dessen bewusst war, beweist eine bundesrätliche Botschaft aus dem Jahre 1869 zur Einführung eines Gewinnbeteiligungsgesetzes für Postbeamte[40]: «Wir möchten einen solchen Versuch um so eher empfehlen, als er unter allen Umständen die Behörde, von der er ausgeht, nur ehren wird, und im Falle des Gelingens nur segensvoll auf andere Kreise wirken dürfte.»

Die Einflussnahme dieser öffentlichrechtlichen Vorgänge (Festsetzung der Beamtenbesoldung) auf die privaten Lohnverhältnisse bleibt noch ganz ausserrechtlich.

2. Die Lohnbeeinflussung durch staatliche Empfehlung

Unter diesem Titel werden alle jene Lohninstitute zusammengefasst, wo staatliche Organe dazu eingesetzt werden, dem Privaten bei der Lohnbildung behilflich zu sein. Wiederum wirken ihre Empfehlungen nur kraft der überparteilichen, staatlichen Autorität, die ihnen innewohnt. Alle diese Empfehlungen sind öffentlichrechtlicher Natur, da es sich um Aeusserungen der Verwaltungsorgane in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit handelt.

a) Allgemeine staatliche Anregung zu lohnsichernden Abkommen

Aus einem öffentlichen Interesse heraus kann die staatliche Verwaltung in allgemeiner oder konkreter Formulierung den privaten Wirtschaftsverbänden den Abschluss eines lohnsichernden Abkommens vorschlagen und für den Fall der Zustimmung zur besseren Durchführung

[40] Bbl 1869 406 ff. bes. 427. Ueber das Schicksal dieser Gewinnbeteiligung des Postpersonals vgl. *Böhmert V.*, Bd. 2, 101 ff.

des Abkommens staatliche Organe zur Verfügung stellen, oder bereits bestehende anweisen, im Sinne dieser Vereinbarung sich zu betätigen. Auf eine solche Tätigkeit des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes geht die «Gemeinsame Erklärung der wirtschaftlichen Spitzenverbände zur Preis- und Lohnpolitik» — in Kraft seit 1. Januar 1948 — zurück[41]. Auch hier ist der Einfluss des Staates auf die Lohnverhältnisse nicht kraft öffentlichen Rechts verbindlich.

b) Die Veröffentlichung von Lohnrichtsätzen

Es ist unbestritten, dass die Lohnbegutachtungskommission durch die Veröffentlichung ihrer Richtsätze einen bedeutenden Einfluss auf die Lohnverträge des Privatrechts ausüben konnte[42]. Ebenfalls hierher gehören gewisse Empfehlungen des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) und anderer Amtsstellen, die in Amtszeitungen und in der Tagespresse veröffentlicht wurden und unter anderem die Gewährung und Anpassung der Teuerungszulagen zum Ziel hatten.

Rechtlich bietet die Veröffentlichung von Lohnsätzen mit der Empfehlung, sie anzuwenden, keine Schwierigkeiten, da sie ja völlig unverbindlich sind. Werden sie in ihrem vollen Umfange in Arbeitsverträge übernommen, so erhalten sie als Vertragsrecht rechtliche Geltung. Schwieriger gestaltet sich die Bildung von Richtsätzen, da diese meist auf einer Lohnstatistik und diese wieder auf der Auskunftspflicht der Parteien des privaten Lohnverhältnisses aufbauen. Eine generelle Auskunftspflicht zur Feststellung des Lohnniveaus steckt noch in den Anfängen[43]; sie unterscheidet sich rechtlich nicht von der Auskunftspflicht zur Kontrolle[44]. Eine amtliche Lohnstatistik besitzen bis heute der Bund[45] und zum Teil auch Basel-Stadt und Genf[46].

---

[41] Die gemeinsame Erklärung ist beim BIGA erhältlich. Vgl. dazu die Verfügung Nr. 65 des EVD betr. die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung (paritätischer Stabilisierungsausschuss der wirtschaftlichen Spitzenverbände) vom 10. 2. 1948 AS 1948, S. 86.

[42] Verfügung des EVD vom 8. 10. 1941. Neu durch interne Verfügung vom 9. 6. 47. (Beratende Kommission in Lohnfragen.)

[43] Eine solche Auskunftspflicht bestand gegenüber den Lohnämtern von Solothurn und St. Gallen (Ges. Verz. je Nr. I, § 8 resp. Art. 2). Ganz allgemein ergibt sich eine solche Auskunftspflicht aus dem Basler Grossratsbeschluss betr. Lohnstatistik (Ges. Verz. Nr. 31), vgl. Ges. Verz. BS Nr. 31 a, 2..

[44] Vgl. vorn S. 31.

[45] Vgl. BRB betr. Organisation des BIGA (Ges. Verz. Nr. 13), Art. 1 II, Ziff. 1 und 3, Art. 3 III.

[46] Vgl. BS Ges. Verz. Nr. 31 und 31 a; GE Ges. Verz. Nr. 33.

c) Die individuellen Empfehlungen

Die Einwirkung auf das Lohnverhältnis wird bei der individuellen Empfehlung insofern intensiver, als die staatlichen Organe einen konkreten Vertrag ins Auge fassen, der verbesserungsbedürftig ist. Bis heute sind drei Möglichkeiten rechtlich normiert worden:

Am einfachsten geht die geplante «Lohnbegutachtungskommission» des Kantons Aargau vor[47], der nichts anderes zusteht, als auf Begehren von Beteiligten, Behörden und Verbänden und solchen, die ein Interesse nachweisen (§ 3), dem Arbeitgeber eine Lohnerhöhung nahezulegen, sofern zu niedrige Löhne festgestellt werden (§ 4).

Eine Stufe weiter gingen die kriegsbedingten Lohnämter von Glarus, Basel-Stadt und St. Gallen, denen grundsätzlich die gleiche Aufgabe zustand wie der aargauischen Lohnbegutachtungskommission, denen gegenüber aber die Lohnvertragsparteien noch zur Auskunft verpflichtet waren[48].

Noch einen Schritt weiter ging schliesslich Solothurn, als es dieser Ordnung die Bestimmung beifügte, dass Arbeitgeber, die zu einer Lohnerhöhung in der Lage wären, auf Empfehlung des Lohnamtes hin aber keine vornehmen, bei Vergebung öffentlicher Arbeiten nicht berücksichtigt werden sollen und dass zudem das Ergebnis der Verhandlung öffentlich bekannt gemacht werden könne[49].

In diesen Fällen masst sich die öffentliche Gewalt ein Recht der Einmischung in das private Lohnverhältnis an. Zwar bleibt ihr Vorschlag noch unverbindlich, doch wird er im letzterwähnten Fall bereits durch Massnahmen unterbaut, die sich von Verwaltungssanktionen kaum wesentlich unterscheiden[50].

d) Die Tätigkeit der Einigungsämter

Rechtlich von gleicher Natur wie die eben erwähnten Empfehlungen sind die Vermittlungsvorschläge und die noch unverbindlichen Schiedssprüche der Einigungsstellen, die auf FG Art. 30 aufbauen. Ueberall wird hier die Auskunftspflicht öffentlichrechtlich begründet. Dazu stehen

---

[47] Vgl. Ges. Verz. AG Nr. 33.
[48] Vgl. Ges. Verz. je Nr. I von GL Art. 2; SO § 8; BS § 10 I; SG Art. 2.
[49] Vgl. Ges. Verz. SO Nr. I § 9.
[50] Vgl. vorn S. 32 f.

in verschiedenen Kantonen die Arbeitgeber oder die Arbeitnehmer, die den Einigungsvorschlag nicht annehmen, unter der Androhung, dass zum mindesten der nicht angenommene Vorschlag veröffentlicht wird[51] oder eine Ablehnung gar den Ausschluss von Staatsarbeiten für den Unternehmer begründet[52]. Ein Unterschied zu den oben erwähnten Lohninstituten ist im Umstand zu erkennen, dass die Einigungsämter als Aemter mit vorwiegend richterlichen Funktionen in der Regel erst mit ihrer Tätigkeit beginnen, wenn kollektive Lohnstreitigkeiten ausgebrochen sind.

e) Das staatliche Submissions- und Subventionswesen

Aeusserst grosse Möglichkeiten für den unverbindlichen staatlichen Lohnschutz bieten die Submissions- und Subventionsbestimmungen, die in dieser Richtung noch lange nicht vollständig ausgebaut sind. Die praktischen Wirkungen dieser Normen liegen in einer wirtschaftlichen Schlechterstellung jenes Arbeitgebers, der nicht gewillt ist, unter den aufgestellten Bedingungen einen Arbeitsvertrag einzugehen. Meist schliesst sich ein Arbeitgeber durch sein Verhalten selbst von Staatsarbeiten aus[53]; darüber hinaus kann er aber der Beteiligung an allen subventionierten Arbeiten verlustig gehen[54] oder die Möglichkeit einbüssen, Arbeitsmaterial an subventionierte Unternehmungen liefern zu dürfen[55].

Rechtlich sind diese Bestimmungen nichts anderes als einfache Weisungen an die Behörden: Sie dürfen nur Offerten annehmen, die den Voraussetzungen, die der Staat verlangt, Rechnung tragen, oder Subventionen erteilen, wenn sich der Subventionsnehmer den staatlichen Bedingungen unterwirft. Soweit bleiben diese Vorschriften ganz im öffentlichen Recht, da sie verwaltungsinterne Normen sind[56]. Soweit fehlt ihnen aber auch ein rechtlich verbindlicher Einfluss auf den Arbeitsvertrag. Diese rechtliche Verbindlichkeit fehlt natürlich auch da, wo die Submissions- oder Subventionsvorschriften die dauernde Einhaltung der

---

[51] Vgl. Anmerkung Nr. 27.
[52] BS (Ges. Verz. Nr. 3 a) § 23 II..
[53] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 23 von ZH, BE, LU, ZG, BS, SH, AR, SG, AG, TG, TI, VD, NE, GE, Bund Nr. 4.
[54] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 23 von SZ, ZG, FR, SO, BL GR.
[55] Vgl. Ges. Verz. Nr. 23 c von VS.
[56] Ebenso *Gysin*, Arbeitsrecht, 123; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 226. Ueber die erforderliche Rechtsform vgl. hinten S. 88.

Lohnschutzbestimmungen als Zuschlagsbedingung aufstellen, also auch die Einhaltung der Lohnschutzvorschriften für Zeiten, da der Unternehmer keine Subventionen bezieht. Aus der Bedingung, dass die von den Submissions- und Subventionserlassen verlangten Löhne auch bei Arbeitsverträgen der Privaten unter sich Geltung haben sollen, kann keineswegs ein Kontrollrecht des Staates über diese Verträge abgeleitet werden. Die Behörde, die die Arbeiten oder Subventionen vergibt, kann hier nur eventuell auf frühere Urteile, auf Berichte von Beamten, denen aus anderen Gesetzen Kontrollbefugnisse zustehen, oder auf glaubwürdige Meldungen abstellen.

Schliesst nun die staatliche Behörde durch Zuschlag einen Submissionsvertrag — meist Werkvertrag — ab, so bewegen wir uns auf dem Boden des Privatrechts. Die Submissionsbedingungen werden zu Vertragsbedingungen; eventuelle Sanktionen werden zu Konventionalstrafen. Der Staat wird zur privaten Vertragspartei. Sofern der Staat die Einhaltung der vom Unternehmer eingegangenen Verpflichtungen kontrolliert, was meist der Fall ist, so handelt er wiederum nur in seiner Eigenschaft als private Vertragspartei. Damit steht fest, dass zwischen den Arbeitsvertragsparteien aus der Submissionsnorm überhaupt keine öffentlichrechtliche Beziehungen entstehen können, sondern dass die öffentlichrechtlichen Submissionsnormen nur eine indirekte Einwirkung auf den Lohnvertrag ausüben können[57].

Dagegen können die Subventionsbedingungen neben dieser indirekten Wirkung öffentlichrechtliche Verbindlichkeit erlangen, wenn der Staat Subventionen zuschlägt. Diesmal verfügt die Behörde in ihrer Eigenschaft als öffentlicher Gewalthaber über staatliche Gelder. Der Subventionsempfänger geht eine Verpflichtung gegenüber dieser öffentlichrechtlichen Instanz ein. Seine Verpflichtung ist daher auch öffentlichrechtlicher Natur. Wenn der Staat auch hier die Verträge kontrolliert, die der private Subventionsempfänger oder sein Beauftragter eingeht, so handelt es sich um einen Fall des öffentlichrechtlichen Inhalts- oder Erfüllungsschutzes, da die öffentliche Gewalt ja nicht aus privatrechtlicher Kompetenz handeln könnte[58].

---

[57] Dass selbst der Zuschlag privatrechtlich ist, hat BGE 60 I 369 festgestellt. Ebenso *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 225.

[58] Vgl. *Oftinger*, Eingriffe, 519/20, Nr. 44. Entsprechend sind die Ueberlegungen ganz allgemein betr. die Submissionen bei *Dreyer*, Diss., 44 f.

B. Die öffentlichrechtliche Lohngestaltung mit privatrechtlicher Wirkung

Eine weitere Möglichkeit, vom öffentlichen Recht aus bestimmenden Einfluss auf das Lohnverhältnis zu nehmen, liegt in der Schaffung von Privatrecht durch einen Verwaltungsakt. Damit steht der öffentlichen Gewalt bereits die Gelegenheit offen, einen rechtsverbindlichen Einfluss auszuüben. Die rechtsverbindlichen Wirkungen entstehen allerdings erst im Privatrecht. Die Intensität dieses staatlichen Gestaltungsaktes weist insofern verschiedene Stufen auf, als die so aufgestellten Lohnvorschriften dispositives oder zwingendes Privatrecht sein können.

1. Der dispositives Vertragsrecht schaffende Verwaltunsakt.

Gemäss Art. 324 OR kann der Bundesrat oder die kantonale Verwaltungsbehörde *Normalarbeitsverträge* erlassen, die naturgemäss Lohnbestimmungen enthalten werden, angefangen von einfachen Zahlungsmodalitäten bis zu den Ferienlöhnen und den eigentlichen Tariftabellen. Der Erlass der Verwaltungsbehörde ist zweifellos eine öffentlichrechtliche Handlung[59]. Vielleicht dem Umstand, dass das geschaffene Vertragsrecht schriftlich abgeändert werden kann, ist es zuzuschreiben, dass die Normalarbeitsverträge bis vor kurzem nur wenig Bedeutung erlangt haben. Heutzutage bringt man diesem Institut mehr Interesse entgegen. Am meisten Eingang haben die Normalarbeitsverträge beim Hausangestelltenberuf gefunden[60]. Nicht unwesentlich ist diese Vertragsart in einzelnen Kantonen für die ländlichen Dienstboten[61]. Neuestens erlässt der Bund auch Normalarbeitsverträge für Assistenzärzte[62], das Pflegeper-

---

[59] Ebenso *Scherrer*, Diss., 22.

[60] So ZH vom 11. 1. 34 (SH 23 143), BE v. 28. 2. 39 (SH 39 23), LU v. 3. 12. 44 (SH 49 46), UR v. 24. 3. 44 (SH 49 49), SO v. 15. 4. 39 (SH 39 28), BS v. 11. 12. 42 (SH 45 64), 29. 5. 45 (SH 50 93), SH v. 21. 12. 45 (SH 50 98), GR v. 22. 12. 44 (SH 49 62), AG v. 24. 7. 42 (SH 45 72), TI v. 25. 11. 30 (SH 12, 108), GE 5. 6. 45 (SH 50 124 und 126).

[61] So BE v. 21. 12. 45 (SH 50 57), LU v. 3. 12. 44 (SH 49 47), FR v. 14. 12. 45 (SH 50 86), SO v. 22. 6. 45 (SH 50 91). Für Hausgärtner: GE v. 12. 3. 41 (SH 47 86).

[62] BRB v. 28. 3. 47 (AS 63, 257 ff.). Vgl. darin die Tariftabelle.

sonal[63] und die Zahntechniker[64]. Weitere Normalarbeitsverträge sind in Vorbereitung[65].

2. *Der zwingendes Privatrecht schaffende Verwaltungsakt.*

Arbeitsordnungen, die nur zwingendes Privatrecht enthalten und deren rechtliche Verbindlichkeit von der Genehmigung der Behörde (hier Kantonsregierung) abhängig ist, gibt es nur gemäss Art. 11 der Bergwerksordnung[66]. Dagegen gehört die Fabrikordnung hinsichtlich der Lohnbestimmungen nicht hierher, da die Lohnbestimmungen, die sich darin befinden, öffentlichrechtlich sein können[67]. Allerdings ist die Einwirkung der öffentlichen Behörde auf den Inhalt der Arbeitsordnungen insofern gering, als die Arbeitsordnungen nur auf ihre Gesetzmässigkeit hin überprüft werden können.

Eine Möglichkeit, durch *Gerichtsakt verbindliche Lohntarife* festzusetzen, hat sich Genf im Jahre 1904 ein zweites Mal geschaffen[68]. Gemäss diesem Gesetz kann eine Gerichtskommission oder ein obligatorisches Schiedsgericht Löhne für gewisse Branchen festsetzen, ohne dass diese Löhne als öffentlichrechtliche gekennzeichnet wären[69]. Eine etwas zweifelhafte Kompetenz zur definitiven Lohnfestsetzung (im Kollektivvertragsrecht) durch Schiedsgerichte hat der Bundesrat in seinem Beschluss über die ausserordentlichen Massnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung geschaffen[70], unseres Wissens ohne je davon Gebrauch zu machen.

Der Hauptanwendungsfall dieser behördlichen Tätigkeit liegt schliesslich in der *Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen* gemäss Art. 3 ff. des Bundesbeschlusses[71]. Unbestritten ist die Allgemeinverbindlicherklärung ein Verwaltungsakt. Ebenso unbestritten bleibt der

---

[63] BRB v. 16. 4. 47 (AS 63, 313). Betr. seine Anwendung auf Hebammen, AS 1948, 1010.

[64] BRB v. 29. 3. 46 (AS 62 416) verlängert am 5. 4. 1949, AS 1949, 361.

[65] In Vorbereitung sollen NAV des Bundes sein für Privatgärtner, Röntgenassistenten, Journalisten und Käsereipersonal.

[66] Vgl. hinten S. 49, Anmerkung Nr. 87.

[67] Vgl. hinten S. 48 f. Auch die Arbeitsordnungen nach OR 321 gehören nicht hierher, da die staatlichen Behörden nicht mitwirken müssen.

[68] Vgl. Ges. Verz. GE Nr. 34. Vgl. vorn S. 19, Anm. 28.

[69] Aus dem polizeirechtlichen Charakter heraus zu schliessen, dürften diese Tarife aber auch öffentlich-rechtl. sein.

[70] Vgl. Ges. Verz. Nr. 7, Art. 1, lit. c.

[71] Ges. Verz. Nr. 9. Damit wird staatl. Recht geschaffen. Vgl. *Siegrist-Zanetti,* AVE, 24.

allgemeinverbindlicherklärte Vertrag zunächst Privatrecht. Zwar kann die Behörde bei der Gewährung der Allgemeinverbindlichkeit nicht über den Antrag hinaus gehen, aber sie kann ihn einschränken. Damit trägt sie mit an der Verantwortung für den allgemeinverbindlicherklärten Inhalt[72], und damit ist das öffentliche Recht an diesem für die Lohnbildung bedeutungsvollsten Institut wesentlich beteiligt.

C. Der öffentlichrechtliche Schutz der Löhne, die gleichwohl nur privatrechtlich verbindlich bleiben (SchKG)

An und für sich ist der öffentlichrechtliche Schutz von Lohnbestimmungen bereits ein Zeichen dafür, dass die Löhne selbst, soweit sich das öffentliche Recht einmischt, diesem System angehören. Davon macht das SchKG eine Ausnahme. Gemäss Art. 93 SchKG werden existenzminimale Lohnguthaben vom Betreibungsbeamten von Amtes wegen der Pfändung entzogen. Dazu werden im Konkurs die Lohnforderungen ebenfalls von Amtes wegen privilegiert, indem sie gemäss Art. 219 SchKG in die erste Klasse eingereiht werden. Darin liegt zweifellos eine öffentlichrechtliche Massnahme, die den Schutz der Löhne zum Ziel hat, wenngleich die Lohnforderungen in ihrem vollen Umfange privatrechtlich bleiben. Der Pfändungsbeamte wird gesetzlich verpflichtet, ein pfändungsfreies Existenzminimum zu belassen, und der Konkursbeamte wird gesetzlich verpflichtet, Lohnguthaben in die erste Klasse einzuordnen. Im ersteren Falle handelt es sich um den Schutz des Lohnes gegenüber Dritten, was das Lohnverhältnis unberührt lässt; im zweiten Fall muss der Lohngläubiger selbst im beschleunigten Verfahren gegen die Masse Klage führen, wenn sein Lohnguthaben nicht im richtigen Rang eingereiht worden ist (SchKG Art. 250).

D. Die öffentlichrechtlich verbindliche Lohngestaltung

Die stärkste staatliche Lohnbeeinflussung liegt da vor, wo das Verhalten der Lohnvertragsparteien öffentlichrechtlich bestimmt wird. Der öffentlichrechtliche Charakter dieser Bestimmung ist durch die Kontroll- und Strafbefugnis der staatlichen Behörden gekennzeichnet. Immer han-

[72] Ebenso *Thalmann*, AVE, 90 f.

delt es sich dabei um öffentlichrechtlichen Vertragsschutz[73]. Von Wichtigkeit ist dabei, zu wissen, ob der Vertragsschutz ein materieller oder ein formeller sei[74]. Unter formellem Vertragsschutz werden hier nicht nur jene Bestimmungen verstanden, die den Arbeiter vor ungünstigen Abmachungen schützen sollen, sondern alle jene, die hauptsächlich zur Unterstützung der Kontrolltätigkeit aufgestellt wurden[75].

Der materielle Lohnschutz kann ein Schutz des Vertragsinhaltes sein. Praktisch wird er etwa als solcher gehandhabt, wenn zum Beispiel die die Subventionen verteilende Behörde sich mit der Prüfung des Arbeitsvertrages begnügt, oder wenn die Genehmigungsbehörde es bei der Durchsicht einer Arbeitsordnung bewenden lässt[76]. Fast überall wird aber der Lohnschutz darüber hinaus noch — oder einzig — als Erfüllungsschutz geregelt. Die geringe Bedeutung des inhaltlichen Lohnschutzes und seine fast stete Verquickung mit dem Erfüllungsschutz rechtfertigt es, diesen Abschnitt nicht nach diesen juristischen Merkmalen einzuteilen, sondern die Betrachtung auch hier nach der Intensität der staatlichen Beeinflussung des Lohnverhältnisses zu gliedern.

1. Die öffentlichrechtlichen Zahlungsmodalitäten

Unter der Bezeichnung «Zahlungsmodalität» werden in dieser Arbeit die im Fabrikgesetz, in den kantonalen Arbeiterinnenschutzgesetzen und den kantonalen Gesetzen für die dem Fabrikgesetz nicht unterstellten Betriebe getroffenen Regelungen über Barbezahlung, Zahlung in gültiger Geldwährung, Lohnherabsetzungen, Standgelder, Zahltagsperioden, Zahlungszeiten, Lohnvorschüsse, Zahlungsorte und Lohnabzüge für Bussen und Betriebsunkosten verstanden[77]. Oft kommen noch Bestimmungen dazu über die Ausstellung einer Abrechnung. Da die Pflicht zur Ausstellung einer Abrechnung jedoch sehr oft nicht eine private Vertragspflicht ist, wie die übrigen aufgezählten Auszahlungsbestimmungen, ist oft zweifelhaft, ob die gesetzlich verlangte Abrechnung dem formellen oder materiellen Vertragsschutz angehört. In Gesetzen, wo die Vorschrift auf

---

[73] Vgl. vorn S. 29 f.

[74] Wichtig ist die Unterscheidung praktisch zum Auseinanderhalten von Rechtssätzen, die rein öffentlich-rechtlichen Charakter haben, und solchen, die eine Doppelnatur haben. Vgl. vorn S. 27 f.

[75] Vgl. vorn S. 29 f.

[76] «Arbeitsordnungen» im Sinne von vorn S. 43 (also nicht OR 321).

[77] Vgl. Tabelle I.

Beifügung einer Abrechnung bei der Lohnzahlung so eng mit den materiellen Auszahlungsregeln verbunden ist, wie im Fabrikgesetz (Art. 25), im Heimarbeitsgesetz (Art. 8, Abs. 3) und im BRB betreffend die nichtfabrikmässige Uhrenindustrie (Art. 15, Abs. 1), ist die Pflicht zur Abrechnung jedenfalls auch dem materiellen Lohnschutz zuzurechnen, während sie in der Trinkgeldordnung (Art. 5, Abs. 3, und Art. 10, Abs. 3) hauptsächlich eine bessere Kontrollmöglichkeit bezweckt und somit dem formellen Lohnschutz angehören dürfte. In diesen Abschnitt gehören auch die Rechtssätze über den Anschlag der Lohnbedingungen. Allgemein mag daher festgehalten werden, dass auch die Abrechnungsvorschriften zum materiellen Vertragsschutz gehören, sofern nicht aus dem Sinn der Bestimmung sich eindeutig ein anderer Zweck ergibt.

Sind nun alle diese Zahlungsmodalitäten öffentlichrechtlicher Natur? Da den Kantonen in dieser Hinsicht keine Kompetenz zu nur privatrechtlicher Regelung zusteht, ergibt sich von selbst, dass die entsprechenden Rechtssätze im kantonalen Recht öffentlichrechtlicher Natur sein müssen. Ungewiss bleibt hingegen die Antwort im Bundesrecht, und auch der Inhalt der Fabrik- und Arbeitsordnungen ist noch näher zu untersuchen.

a) *Das Lohnzahlungsgesetz von 1902*[78] stützt seine wenigen Artikel auf Art. 64 BV, sieht aber neben der zivilrechtlichen Verbindlichkeit für alle Bestimmungen als Sanktionen ausdrücklich noch Bussen vor (Art. 4). Damit ist der öffentlichrechtliche Charakter dieser Zahlungsvorschriften[79] klar ersichtlich[80].

b) Umstritten ist dagegen, ob die entsprechenden Regeln von *FG Art. 25 und 28* öffentlichrechtlicher Natur seien. Gemäss FG Art. 88 sind bloss jene Rechtssätze strafrechtlich sanktioniert (und damit öffentlichrechtlich), die nicht zivilrechtlicher Natur sind, ein Satz, der in seiner nichtssagenden Tautologie dem Gesetzgeber über die juristischen Probleme hinweghilft und in der Praxis eher zu einer circulus vitiosus als zu einer Lösung führt. Ist nun anzunehmen, die Sanktionsbestimmungen treffen auch für die Art. 25 und 28 FG zu? Dagegen könnte der Vertragscharakter dieser Bestimmungen und die Einordnung dieser Artikel im Gesetz sprechen. Doch ist weder das eine noch das andere ein absolutes

[78] Ueber die Gültigkeit dieses Gesetzes vgl. die Anmerkung zum Gesetz im Gesetzesverzeichnis (Ges. Verz. Nr. 2).

[79] Schutz der Auszahlung in bar, gesetzl. Münze und 14täglich, Regelung über Standgeld und Lohnabzüge für Bussen (Art. 1).

[80] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 67 a; *Richard*, Rapports, 129 a; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 168.

Kriterium dafür, dass es nicht auch anders sein könnte. Der Gesetzgeber hat sich darüber kaum Gedanken gemacht, weshalb eine teleologische Auslegung notwendig ist. Die beiden Gesetzesartikel wollen dem Arbeiter die volle und regelmässige Lohnzahlung sichern. Tun sie das, wenn sie vom Arbeiter selbst nur im privaten Rechtsstreit geltend gemacht werden müssen? In Zeiten der Hochkonjunktur wahrscheinlich schon! Aber in allen andern Wirtschaftslagen riskiert der Arbeiter mit der Lohnklage seine Stelle. Der bezweckte Schutz des Arbeitslohnes wird daher nur voll erreicht, wenn diese Zahlungsmodalitäten auch staatlich kontrolliert und sanktioniert werden. Ist aber nicht die Freiheit des Unternehmers, beispielsweise die Zahltage so einzurichten, wie es ihm am besten passt, schutzwürdiger als das Schema der 14tägigen Lohnzahlung? Die bejahende Auslegung auch dieser Frage würde wohl kaum dem Sinn eines Arbeiterschutzgesetzes entsprechen, sonst wären ja jene, die man eben schützen wollte, wieder privater Willkür ausgeliefert, und die Sondernormierung des Fabrikgesetzes wäre vor allem in jenen Punkten zwecklos, wo das Obligationenrecht bereits entsprechende Vorschriften aufgestellt hat. Wären die Zahlungsmodalitäten des Fabrikgesetzes nicht öffentlichrechtlich verbindlich, so würde sich der unbefriedigende Zustand ergeben, dass die Arbeiter eines kleineren Betriebes, der der kantonalen Regelung untersteht, in ihren Lohnforderungen besser geschützt wären als die schutzbedürftigeren Arbeiter der dem Fabrikgesetz unterstehenden Grossbetriebe. Die Praxis misst daher den Rechtssätzen des Art. 25 und 28 FG je länger je mehr öffentlichrechtlichen Charakter zu[81]. Diese Praxis wird vom BIGA kräftig befürwortet[82]. Auch die herrschende Lehrmeinung geht heute mit dieser Praxis einig[83].

c) Genau die gleichen Lohnschutzvorschriften finden sich im *Art. 15 und im Art. 17 des BRB über die nichtfabrikmässige Uhrenindustrie* mit der gleich unklaren Sanktionsbestimmung (Art. 28). Die gleichen Ueberlegungen dürften daher auch hier für die öffentlichrechtliche Natur dieser Artikel den Ausschlag geben [84].

---

[81] Dass gerade auch die Zahltagsperioden von den Fabrikinspektoren geprüft werden, geht eindeutig aus ihren jährlichen Berichten hervor.

[82] Kreisschreiben des BIGA vom 27. 7. 36, abgedruckt in VE 1936 Nr. 189.

[83] Vgl. *Oser/Schönenberger*, Kommentar, Vorbemerkung zu OR 319 N. 29; zu OR 336 N. 7; *Scherrer*, Diss. 65; *Schönenberger*, Verhältnis, 67 a f.; *Eichholzer*, Kommentar, Vorbemerkung zu FG 25 ff.; *Schweingruber*, Arbeitsrecht 165 f.; *Tschudi*, Entwicklung, 36.

[84] Ebenso *Schweingruber* a. a. O. 169.

d) Erstmals weisen die detaillierten Sanktionsbestimmungen des *Heimarbeitsgesetzes (Art. 20 lit. a)* mit voller Klarheit auf den öffentlichrechtlichen Charakter der Zahlungsmodalitäten hin. Einzig die Zahltagsperiode ist von diesem Schutze ausgenommen, was aber allein mit den Besonderheiten der Heimarbeit in Zusammenhang stehen dürfte. Rückschliessend kann man daher auch aus dieser Normierung mit Recht folgern, dass die unbestimmten Sanktionssätze, von denen unter b) und c) die Rede war, auch für die Zahlungsmodalitäten berechnet seien.

e) Die Formulierung von Art. 10, Abs. 2 der *Trinkgeldordnung* lässt vermuten, dass die Zahltagsperiode amtlich kontrolliert wird. Auch diese Bestimmung dürfte somit öffentlichrechtlich sein.

f) Die generelle Sanktionsbestimmung in Art. 19 der *Bergwerksordnung*[85] lässt darauf schliessen, dass diese einzige Zahlungsmodalität dieses BRB, die Auszahlung des Lohnes ohne Abzug für Betriebsauslagen (Art. 12, Abs. 2), öffentlichrechtlicher Natur sein dürfte. Auch die kantonalen Ausführungsbestimmungen lassen keine gegenteiligen Schlüsse zu[86].

g) Die Zahlungsmodalitäten gehören zur «eisernen Ration» der *Fabrik- und Arbeitsordnungen* der arbeitsrechtlichen Spezialgesetze. Sind diese Zahlungsmodalitäten öffentlichrechtlich? Sicher handelt es sich um inhaltlichen Vertragsschutz, wo die Arbeitsordnung erst mit der Genehmigung durch die öffentliche Gewalt in Rechtskraft erwächst, denn die Genehmigung kommt einer amtlichen Kontrolle des Inhaltes gleich. Kann aber auch die Erfüllung dieses Inhaltes öffentlichrechtlich erzwungen werden? Wenn man auf FG Art. 88 abstellt, wird man auch hier keine allgemeine Antwort geben können, denn wie die übrigen Rechtssätze sind die Bestimmungen der Fabrikordnung sanktioniert, «sofern sie nicht zivilrechtlicher Natur sind». Daraus kann geschlossen werden, dass die Lohnschutzregeln der Fabrikordnung (FG Art. 11 f) nur soweit öffentlichrechtlichen Erfüllungsschutz geniessen, als schon im Gesetz analoge öffentlichrechtliche Sätze aufgestellt sind. Ueberhaupt keinen öffentlichrechtlichen Erfüllungsschutz kann die Arbeitsordnung

---

[85] Die Bergwerksordnung ist seit 1. 1. 48 ausser Kraft gesetzt.

[86] Kantonale Ausführungsvorschriften bestehen in SZ, FR, AG, VD, VS; vgl. Ges. Verz. Nr. 10. — Die Anweisung, was überwacht werden müsse, in der Vfg. Nr. 1 (Ges. Verz. Nr. 10 a) ist nur eine unvollständige. Ebenso schliesst *Schweingruber*, a. a. O. auf öff. Recht S. 169/70. Dazu geniessen die Bergarbeiter noch den Schutz des Lohnzahlungsgesetzes von 1902, vgl. a.

der Bergwerksordnung beanspruchen[87]. Man kann folglich nicht allgemeingültig feststellen, die in der Arbeitsordnung aufgestellten Pflichten des Arbeitgebers hinsichtlich der Lohnzahlung seien öffentlichrechtlicher Natur. Von der Glarner Arbeitsordnung abgesehen, die vollinhaltlich öffentlichrechtlich sanktioniert ist[88], dürften nur jene in die Arbeitsordnung aufgenommenen Pflichten des Arbeitgebers öffentlichrechtlicher Natur sein, die bereits im Gesetz selbst als öffentlichrechtliche gekennzeichnet sind, wie beispielsweise die Zahlungsmodalitäten gemäss Art. 25 und 28 im Fabrikgesetz. Unter diesen Umständen bringen die Arbeitsordnungen aber keinen neuen Einfluss des öffentlichen Rechts auf das private Lohnverhältnis.

h) Wird ein *Gesamtarbeitsvertrag* von staatlichen Organen kraft staatlichen Rechts kontrolliert (was bis heute allerdings noch nicht vorkommt), oder werden bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen auch die Kontrollvorschriften gemäss Art. 17 des BB allgemeinverbindlich erklärt, so bewegen wir uns wiederum auf dem Boden des öffentlichen Rechts[89]. Alle kontrollierten und sanktionierten Zahlungsmodalitäten sind daher öffentlichrechtlich.

i) Insofern die *Subventionsbedingungen* nicht nur eine Kontrolle der Arbeitsvertragsbedingungen, sondern auch eine Kontrolle der Vertragserfüllung vorsehen, was meistens der Fall sein dürfte[90], liegt auch hier öffentlichrechtlicher Erfüllungsschutz vor.

Abschliessend kann somit festgestellt werden, dass in sämtlichen Arbeiterschutzgesetzen des Bundes und der Kantone sowie bei den Gesamtarbeitsverträgen mit staatlicher oder allgemeinverbindlicherklärter Kontrolle und bei der staatlichen Ueberwachung subventionierter Tätigkeit die Zahlungsmodalitäten öffentlichrechtlicher Natur sind[91].

---

[87] Die Genehmigung gemäss Art. 11 kann wohl kaum als Einzelanordnung im Sinn von Art. 20 I angesehen werden.

[88] Einzig von der Glarner Arbeitsordnung heisst es, dass sie Bestimmungen des öffentlichen Rechts aufstelle. Ges. Verz. Nr. 26 § 3.

[89] Ebenso *Thalmann*, AVE, 110; vgl. auch *Siegrist*/Zanetti, AVE, 10 und 14. Als Beispiel einer typischen Kompetenzerteilung zur öffentlich-rechtlichen AVE vgl. Ges. Verz. SG Nr. 22, Art. 53 und 71. Vgl. u. a. auch VO VI zur Autotransportordnung.

[90] Allgemeine Kontrolle der Vertragserfüllung sehen die Subventionsbestimmungen von ZG § 21 und SO § 13 II (Ges. Verz. je Nr. 23) vor. Auch ohne diese Ermächtigung dürfte das Kontrollrecht ganz allgemein der Subventionen verteilenden Behörde zukommen.

[91] Dass sie in Bundesgesetzen zugleich auch privatrechtlicher Natur sind, vgl. vorn S. 27 f.

2. Die Festsetzung von relativen Lohnzulagen und Löhnen

Mit der Festsetzung von relativen Lohnzulagen treten wir in den Bereich, in dem der Staat bereits die Höhe der Löhne zu gestalten versucht. Dies ist eine im modernen Recht verhältnismässig neue Aufgabe, datiert sie doch erst aus diesem Jahrhundert. Relativ ist die Festsetzung deshalb, weil der Staat die Zulagen nach Maßgabe der vertraglichen Löhne gewährt wissen will. Relativ zu den vertraglichen Löhnen werden meist die Ueberzeitlohnzulagen festgesetzt. In der Regel muss der Lohn für Ueberzeitarbeit um 25 % oder um $^1/_3$ höher sein[92]. Dazu kommen Zuschläge von 25 % oder 50 % für Nacht- und Sonntagsarbeiten[93]. Seltener sind die besondern Zuschläge für Wasserarbeiten, Regentage usw.[94]. Nach Maßgabe der vertraglichen Löhne werden meist auch die Ferienlöhne[95], die Kranken- und Unfallöhne[96] und vereinzelte Ruhetagslöhne[97] berechnet. Schliesslich müssen hier auch noch die Gesetzesbestimmungen erwähnt werden, die einfach «übliche Löhne» vorschreiben[98], da sich der Staat bei dieser Formulierung meist an die gesamtarbeitsvertraglich zustandegekommenen Löhne hält.

Rechtlich liegen auch hier die genau gleichen Probleme vor wie oben unter 1. Auch hier ist der öffentlichrechtliche Charakter der kantonalen Regelung unbestritten. Betreffend der Arbeitsordnung, den Subventionsnormen und der Allgemeinverbindlicherklärung kann auf die entsprechenden Abschnitte unter 1. verwiesen werden. Zur Untersuchung verbleiben daher nur noch die übrigen einschlägigen Erlasse des Bundes.

a) Zeitlich am frühesten hat das *Bundesgesetz über die Arbeit in den Fabriken in Art. 27* mit der Verpflichtung auf Ausbezahlung eines Lohnzuschlages von 25 % des vereinbarten Lohnes für die Ueberzeit einen Schritt zur relativen Lohnfestsetzung gemacht. Bis heute ist aber noch umstritten, ob dieser Artikel dem öffentlichen oder dem privaten Recht angehört. Schuld ist wiederum der verhängnisvolle Artikel 88 des FG. Mit mehr Recht als bei den Zahlungsmodalitäten könnte man bei

---

[92] Vgl. die Aufstellung in Tabelle I: Ueberzeitlohn.
[93] Vgl. Tabelle II, Nachtarbeitszuschlag, Sonntagsarbeitszuschlag.
[94] Zuschläge für Wasserarbeiten finden sich erst in einzelnen Submissionsgesetzen.
[95] Vgl. entsprechendes Stichwort in Tabelle I.
[96] Vgl. entsprechendes Stichwort in Tabelle I.
[97] Vgl. entsprechendes Stichwort in Tabelle I.
[98] Vgl. Ges. Verz. Nr. 11 Art. 14 IV; Nr. 13 Art. 15 III. Hin und wieder ist der Ausdruck «Barlohn» auch so zu verstehen, dass überhaupt ein üblicher Lohn bezahlt werden muss, vgl. ZH Ges. Verz. Nr. 22 § 107 I; BE Nr. 22 Art. 22. Es handelt sich hier allerdings nicht mehr im eigentlichen Sinn um «relative Lohnzulagen».

dieser Bestimmung einen rein vertraglichen, also privatrechtlichen Charakter annehmen, denn das FG stützt sich auf BV Art. 34, und zu diesem Artikel soll der historische Gesetzgeber die Meinung geäussert haben, es sollten gestützt darauf keine Lohnverhältnisse im öffentlich-rechtlichen Sinne geregelt werden dürfen[99]. Die herrschende Meinung hat zunächst angenommen, Art. 27 FG enthalte eine ausschliesslich zivilrechtliche Bestimmung. Etwa seit Beginn der dreissiger Jahre hat man sich von dieser mehr historisch gebundenen Auslegung entfernt und zu einer Zweckmässigkeitsauslegung entschlossen[100]. Legt man Art. 34 BV teleologisch aus, so kann dieser Artikel nicht mehr verhindern, dass auch einzelne Bestimmungen des Lohnverhältnisses, wie vor allem die Höhe der Löhne, im Fabrikgesetz öffentlich-rechtlich geregelt werden. Der Sinn des Fabrikgesetzes verlangt aber auch hier einen öffentlich-rechtlichen Lohnschutz[101].

Nach einer andern Konstruktion entsteht eine öffentlichrechtliche Verpflichtung zur Bezahlung von Ueberzeitzuschlägen erst im Moment, wo der Arbeitgeber unter der Bedingung, dass er Lohnzuschläge entrichte, die Bewilligung für Ueberzeitstunden erhält. Für diesen Fall wird also eine Verpflichtung des Unternehmers gegenüber dem bewilligenden Staatsorgan angenommen. Noch eine genferische Verordnung von 1945 geht von dieser Annahme aus[102]. Praktisch werden damit aber gerade jene privilegiert, die gar nicht um eine Ueberzeitbewilligung nachsuchen. Eine solche Auslegung kann daher dem Sinn und Zweck des Gesetzes kaum entsprechen[103].

Ganz allgemein für den öffentlichrechtlichen Charakter von FG Art. 27 spricht die Praxis der Fabrikinspektoren, die herrschende Lehrmeinung und ein interessanter Regierungsbeschluss aus dem Kanton Solothurn von 1945[104].

---

[99] Vgl. VAS I 428.

[100] Den Weg wies ein Kreisschreiben des EVD vom 20. Januar 1931. (Bbl 1931 I 76) VE 1931 Nr. 142. Anders dagegen wieder der Bericht des BIGA vom 10. 12. 34 (VE 1934 Nr. 142). Rechtlich ist diese «authentische» Interpretation allerdings unverbindlich.

[101] Vgl. auch die weiteren Ueberlegungen auf S. 46 f.

[102] Vgl. Ges. Verz. GE Nr. 3 a und b. Danach soll die Ueberzeitbewilligung nur erteilt werden, wenn sich der Arbeitgeber zum voraus verpflichtet, den Lohnzuschlag von FG 27 zu zahlen.

[103] Ebenso *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 165.

[104] *Oser-Schönenberger*, Kommentar OR 336 N. 7; *Schönenberger*, Verhältnis, 67 a und 89 a; *Eichholzer*, Kommentar, zu FG 27; *Richard*, Rapports, 136 a;

b) Auch die Normierung des Ueberzeitlohnes in der *nichtfabrikmässigen Uhrenindustrie* lehnt sich an Art. 27 FG an. Ar. 10 dieses Erlasses dürfte umso eher öffentlichrechtlich ausgelegt werden, als die Ueberstunden noch in Kontrollbüchlein eingetragen werden müssen.

c) Die *Bergwerksordnung* und der *BRB über die Regelung der Betriebsdauer der Schifflistickmaschinen* bestimmen in Art. 14, Abs. 2 bzw. Art. 2, Abs. 3 den Ueberzeitlohn ähnlich FG Art. 27. Die Ueberlegungen von lit. a und von 1. lit. f treffen auch hier zu.

d) Die detaillierten Sanktionsbestimmungen des *Berufsbildungsgesetzes* von 1930 lassen an der öffentlichrechtlichen Natur der Lohnzahlungsverpflichtungen keinen Zweifel (Art. 57, lit. c, und Art. 14, Abs. 2).

e) In den BRB betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung von Mindestlöhnen in der *Damenkonfektionsheimarbeit* und in der *Korbwaren- und Rohrmöbel-Heimarbeit* wird der Arbeitgeber in Ziff. 1, Abs. 5, bzw. Ziff. 9 verpflichtet, eine Ferienvergütung von 2 % der Jahreslohnsumme zu gewähren. Gemäss Art. 3 dieser BRB sind auch diese Bestimmungen öffentlichrechtlicher Natur.

f) In der *nichtfabrikmässigen Uhrenindustrie* wird der Arbeitgeber verpflichtet, Ferienlöhne zu zahlen, sofern im Industriezweig Gesamtarbeitsverträge mit entsprechender Regelung vorkommen (Art. 15, Abs. 3). Gemäss Art. 28 stehen wieder beide Möglichkeiten (öffentliches oder privates Recht) offen. Die Anordnung betreffend die Ferienlöhne findet sich im gleichen Artikel wie die öffentlichrechtlichen Zahlungsmodalitäten. Praktisch handelt es sich um nichts anderes als um eine generelle Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertragsartikels[106]. Es ist zwar eine heteronome Norm für den, der dem Gesetz unterstellt ist, aber eine privatrechtliche, da die Kontrollvorschriften des Gesamtarbeitsvertrages auf ihn keine Anwendung finden und die des Gesetzes auf ihn wohl nicht angewandt werden können, weil sonst die Verbände und der Schiedsrichter geradezu die Stellung eines Gesetzgebers des öffentlichen Rechts einnehmen würden.

Schweingruber, Arbeitsrecht, 164; *Scherrer*, Diss., 65. Vgl. bes. das Kreisschreiben des EVD von 1931.

Die Kontrolle der Ueberzeitlohnzuschläge geht eindeutig aus den Berichten der eidgenössischen Fabrikinspektoren hervor. Vgl. z. B. *1940*, S. 55, 60, *1941*, 16, *1942*, 19, 108. Vgl. Ges. Verz. SO Nr. 3 a.

[106] Vgl. hinten S. 95 f.

g) Bestimmungen über «übliche Löhne» finden sich schliesslich noch im *BRB zum Schutz der schweizerischen Uhrenindustrie*. Gemäss Art. 12, Abs. 2 sind die Löhne in der Heimarbeit gleich zu bemessen, wie in den Fabriken, und in Art. 14, Abs. 4 wird die Einhaltung der Gesamtarbeitsvertragslöhne zur Bedingung für die Exporterlaubnis gemacht. Beide Rechtssätze sind gemäss den detaillierten Sanktionsbestimmungen öffentlichrechtlich (Art. 26, lit. c und d).

h) Ein einziges Beispiel, wo ein Minimallohn relativ festgesetzt wird, findet sich im allgemein verbindlicherklärten Vertrag (gemäss HAG) der *Wäsche- und Damenkonfektions-Heimarbeit*, wonach die Fergger-provision auf mindestens 10 % der Lohnsumme der vom Fergger bedienten Heimarbeiter sich belaufen muss (Ziff. 4).

Die öffentlichrechtliche Natur der Rechtssätze, die zu relativen Lohnzulagen verpflichten, muss daher allgemein angenommen werden[106a].

3. Die Festsetzung von absoluten Lohnzulagen und Löhnen

Die Festsetzung von absoluten Lohnzulagen und Löhnen ist die intensivste Einwirkung des öffentlichen Rechts auf das an und für sich private Lohnverhältnis. Dieses Vordringen der öffentlichen Gewalt lässt der schweizerische Gesetzgeber nur zu, wo es absolut erforderlich ist[107]. Allgemein wurden bis heute einzelne Kranken-[108] und Ferienlöhne[109] staatlich fixiert[110], ferner ganze Stück- oder Stundenlöhne in einzelnen Branchen der Heimarbeit[110a] und Mindestgrundlöhne für das der TO unter-

---

[106a] Der Vollständigkeit halber muss noch angeführt werden, dass die italienischen Arbeitskräfte in der Schweiz gemäss Art. 18 I des Staatsvertrages (Ges. Verz. Nr. 17) nicht etwa allgemein das öffentliche Recht zur gleichen Entlöhnung wie die Schweizer Arbeiter anrufen können. Es handelt sich also nicht um eine öffentlich-rechtliche Festsetzung von relativen Lohnzulagen, sondern wie aus Art. 21 II des Staatsvertrages deutlich hervorgeht, steht ihnen zur Geltendmachung der entsprechenden Lohnbedingungen auch der gleiche Rechtsweg offen wie den Schweizer Arbeitern.

[107] *Gysin*, Arbeitsrecht, 112, nimmt sogar an, es handle sich um eine ganz neue Art von Lohnschutz.

[108] Vgl. entsprechendes Stichwort unter «Mindestlöhne» in Tab. II.

[109] Vgl. entsprechendes Stichwort unter «Mindestlöhne» in Tab. II.

[110] Daneben auch Kinderzulagen, die jedoch durch obligatorische Ausgleichskassen auszahlbar sind, weshalb sie hier nicht erwähnt werden.

[110a] Vgl. Tabelle Nr. II «Allgemeine Mindestlöhne» und die im Gesetzesverzeichnis unter Ziff. 8 angeführten Erlasse.

Um einen kleinen Ueberblick über den wirtschaftlichen Umfang dieser Mindestlohnfestsetzungen zu geben, seien hier die wichtigsten angeführt, wie sie im Mai

stehende Personal[110b]. Weitere öffentlichrechtlich verbindliche Mindestlöhne kann man nur noch als Subventionsbestimmung in den Kantonen Schwyz und Zug feststellen[110c]. Im übrigen haben die Bundesbehörden erst die Kompetenz zu solchen Lohnfestsetzungen erhalten. Aus den Kompetenzbestimmungen der einschlägigen Bundesgesetze allein ist jedoch meist noch nicht ersichtlich, ob die Löhne, die festgelegt werden können. öffentlichrechtlichen oder privatrechtlichen Charakter tragen werden. Ungewiss ist dies für den BB betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung, ferner für die Allgemeinverbindlicherklärung gemäss der Verordnung Nr. 6 zur Autotransportordnung und für das, was der obligatorische Schiedsrichter[111] entscheiden kann. Dagegen werden die Mindestlöhne in der Heimarbeit gemäss Art. 20, lit. a stets öffentlichrechtlich sein, und sie sind es auch in den Fällen, in denen bereits eine Festsetzung vorgenommen wurde. Auch die Grundlöhne des Hotelpersonals sind gemäss Art. 19. Abs. 2. lit. i der Trinkgeldordnung öffentlichrechtlich[112].

1949 bestanden haben: Es werden die Mindeststundenlöhne angegeben:

a) in der Handstickerei-Heimarbeit . . . . . Fr. —.60
für schwierigere Arbeiten (Damenpullover, Westen usw.) . . . Fr. —.75

b) In der Wäsche und Damenkonfektions-Heimarbeit (neuester Stand vorbehalten) . . . . . Fr. —.90 bis Fr. 1.30

c) In der Rohrmöbelheimarbeit . . . . . für Männer Fr. 1.70
für Frauen Fr. 1.20

d) In der Papierwarenheimarbeit allgem. Fr. —.80, in einzelnen Städten Fr. —.90

e) In der Kartonage-Heimarbeit . . . . . Fr. 1.—

[110b] Gemäss Art. 13 TO betragen die Mindestgrundlöhne, auf die nebst dem Trinkgeldanteil ein Anspruch besteht monatlich:

für Nachtconcierge . . . . . Fr. 120.—
für Nachtportier . . . . . Fr. 65.—
für Oberkellner und Concierge . . . . . Fr. 60.— bis Fr. 100.—
für Kondukteur, Obersaaltochter. Chef de rang und d'étage, Hallen-, chef, Postmann, Alleinportier . . . . . Fr. 50.—
für Saalbedienungspersonal, das regelmässig noch in einer mitbetriebenen Gastwirtschaft ohne Trinkgeldablösung serviert und nicht einen Monatsverdienst von Fr. 250.— erzielt . . . . . Fr. 20.—
für übriges Personal . . . . . Fr. 30.—

Dazu kommen noch weitere Zuschläge, sofern der Angestellte nicht beim und auf Kosten des Arbeitgebers logieren kann.

[110c] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 23 von SZ und ZG. (In Tabelle Nr. II sind diese Lohnbestimmungen nicht aufgeführt, da es sich um keine öffentlich-rechtlich verbindliche Lohngestaltung handelt.)

[111] Ges. Verz. Nr. 7.

[112] Vgl. *Nawiasky*, Organisation, 210.

E. Tendenz der künftigen Lohnschutzgesetzgebung

Die Vorentwürfe zu neuen gesetzgeberischen Erlassen des Bundes auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes sehen einen öffentlichrechtlichen Schutz der Lohnzahlungen vor.

Ein privater Entwurf von *Siegrist* und *Zanetti* zur Neufassung des Erlasses betreffend die Allgemeinverbindlicherklärung tendiert in Art. 11 auch auf die öffentlichrechtliche Kontrolle von Lohnabreden[113].

Ein klare Formulierung bringt schliesslich der Vorentwurf aus dem Jahre 1945 zu einem Bundesgesetz über die Arbeit im Handel und in den Gewerben (GAG). Stellen sich nämlich bei der Lohnzahlung schwere Mißstände heraus, so können die amtlichen Organe gemäss Art. 21 verbindliche Weisungen zur Behebung erlassen. Werden die Verfügungen der amtlichen Organe, die eine Strafandrohung enthalten müssen (StGB 292), nicht beachtet, so ziehen sie Strafe nach sich[114]. Ein schwerer Mißstand liegt vor, wenn die Löhne, auch die Zulagen und Ferlienlöhne, wiederholt oder gegenüber mehreren Arbeitern zurückbehalten oder vorenthalten werden. Schwer ist ein Mißstand ferner, wenn Löhne mit Gegenforderungen verrechnet werden, wenn die gesamtarbeitsvertraglich festgelegten Löhne nicht bezahlt werden, oder wenn die Pflicht zur Verpflegung, wo die Verpflegung Bestandteil des Lohnes ist, verletzt wird. Von Interesse mag hier noch sein, dass in diesem Gesetzesentwurf die Standgelder und Lohnabzüge für Materialschaden nur privatrechtlich geregelt sind.

Zusammenfassend kann somit festgestellt werden, dass die Lohnschutzregeln, sofern nicht besondere Bestimmungen eindeutig das Gegenteil besagen, öffentlichrechtlicher Natur sind[115].

---

[113] Ebenso *Tschudi*, Entwicklung, 57.

[114] Damit wird ursprüngliches Privatrecht eigentlich ins öffentliche Recht hinübergezogen und somit der Vertragscharakter nachträglich geändert. Vgl. *Scherrer*, Diss. 20.

[115] Dabei darf jedoch nie vergessen werden, dass diese öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des Bundes zugleich privatrechtliche Rechtsnormen sind. Vgl. vorn S. 27 f.

Zweite Hälfte

DIE GRENZEN DES ÖFFENTLICHRECHTLICHEN LOHNSCHUTZES IM SCHWEIZER RECHT

Rechtlich stehen einer ungehemmten Entwicklung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes in der Schweiz verschiedene Schranken materieller und formeller Natur entgegen: Der öffentlichrechtliche Lohnschutz kann in der Schweiz materiell ganz allgemein beschränkt werden durch Bestimmungen der Bundesverfassung und der öffentlichrechtliche Lohnschutz in den Kantonen im besondern durch das gesamte Bundesrecht. Formell wird der öffentlichrechtliche Lohnschutz im schweizerischen Rechtsgebiet begrenzt durch die territoriale und funktionelle Aufteilung der Kompetenzen. In diesem Teil der Arbeit wird daher versucht, zunächst jene Grenzen des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes klarzulegen, die von der Verfassung gesetzt werden (I). Eine zweite Betrachtung gilt den Kantonen. Sie soll vor allem zeigen, inwiefern die Kantone in ihrer Lohnschutzgesetzgebung im Hinblick auf das Bundesrecht noch frei sind (II). Endlich soll noch der Einfluss des Verfahrens zur Setzung und zur Durchsetzung von öffentlichrechtlichen Lohnschutznormen auf die öffentlichrechtliche Lohngestaltung hin untersucht werden (III).

I.

Die Begrenzung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch die verfassungsmässig garantierten Rechte

Unter den verfassungsmässig garantierten Rechten bieten nur zwei einen Schutz gegen eine ungehemmte Ausdehnung der öffentlichrechtlichen Lohnschutznormen: die Rechtsgleichheit und die Handels- und Gewerbefreiheit (HGF). Da eine rechtsgleiche Behandlung schon durch die HGF bedingt ist[1], würde sich eine gesonderte Betrachtung der

[1] Vgl. *His*, HGF, 252; *Huber*, AVE, 348.

Rechtsgleichheit in ihrem Verhältnis zum öffentlichrechtlichen Lohnschutz an und für sich erübrigen; gleichwohl empfiehlt sich eine getrennte Betrachtung, da der Schutz, den die Rechtsgleichheit bietet, ein anderer ist als jener, den die HGF in erster Linie erstrebt.

A. Die Beschränkung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch den verfassungsmässigen Grundsatz der Rechtsgleichheit

So lange öffentlichrechtliche Lohnschutznormen wenigstens für ganze Berufsgruppen und ganze Rechtsgebiete generell erlassen werden, wird der Grundsatz der Rechtsgleichheit formell nicht verletzt. Es liegen dann höchstens zulässige Sondererlasse und nicht Ausnahmegesetze vor.

Inhaltlich kann aber auch ein genereller Erlass willkürlich sein, wenn nämlich die dem Erlass Unterworfenen, die nach gesundem Rechtsempfinden eine gleiche Behandlung verdienen, bewusst ungleich belastet oder bevorzugt werden. Praktisch kann diese Frage nach der materiellen Rechtsgleichheit aktuell werden, wenn man Subventionsreglemente vor sich hat, die etwa verlangen, dass nur jene mit subventionierten Arbeiten bedacht werden sollen, die dauernd die staatlichen Lohnbedingungen eingehalten haben, oder dass sogar nur jene Arbeiten subventioniert werden sollen, die von Firmen ausgeführt werden, die einem bestimmten Gesamtarbeitsvertrag unterstehen[2], praktisch also Verbandsmitglieder sind. Solche Bedingungen für den Zuschlag von Subventionen können an Willkür grenzen, da auf diese Weise ein bestimmter Kreis von Unternehmern nahezu willkürlich bevorzugt wird[3]. Jedenfalls ist die Formulierung, dass die dauernde Bezahlung der «üblichen Löhne» (an Stelle der GAV-Löhne, oder gar der Bestimmung, dass die Verbandszugehörigkeit Voraussetzung sei für den Zuschlag) erst für subventionierte Arbeit wettbewerbsfähig mache, im Hinblick auf die Rechtsgleichheit eine glücklichere. Diese Umschreibung der Bedingung für eine Subventionsgewährung wird auch in den meisten Fällen gewählt

---

[2] Bei Submissionen ist dagegen eine Verletzung der Rechtsgleichheit unmöglich, weil der Staat gleichsam als Privater die Arbeiten vergibt.

[3] Nämlich nur jene, die gewisse privatrechtliche Bindungen eingegangen sind. Willkürlich ist dies vor allem dann, wenn nur Verbände berücksichtigt werden, die einer politischen Richtung angehören oder die bei der Aufnahme von Mitgliedern den numerus clausus kennen. Hier liegt auch schon ein Verstoss gegen die HGF. Vgl. *Fleiner/Giacometti*, S. 285.

und dürfte im Ergebnis ebenso wirksam sein wie die oben kritisierte[4].

Abschliessend kann somit festgehalten werden, dass die Rechtsgleichheit einem generellen und richtig formulierten öffentlichrechtlichen Lohnschutz keine Grenzen setzt.

B. Die Beschränkung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit

Der Grundsatz der HGF garantiert das System der freien, von der Staatsgewalt unbeeinträchtigten Konkurrenz[5]. Er garantiert dieses System aber nicht in seinen unbeschränkten Auswirkungsmöglichkeiten, sondern nur innerhalb gewisser Grenzen. Als Ausnahmen vom Grundsatz sind jedenfalls polizeiliche Massnahmen zulässig, also Anordnungen, die im Interesse der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Sittlichkeit und Gesundheit getroffen werden[6]. Die Kompetenz des Bundes zu solchen Massnahmen stützt sich auf BV 31bis II, die der Kantone auf BV 31 II[6a]. Ein grosser Teil der bestehenden öffentlichrechtlichen Lohnschutznormen ist polizeirechtlicher Natur. Regelmässig werden die Zahlungsmodalitäten aus polizeirechtlichen Ueberlegungen heraus erlassen. Ebenfalls polizeirechtlicher Natur sind die Lohnzulagen für Nacht- und Ueberzeitarbeit, gewisse Kranken- und Unfallöhne, die Mindestlöhne in der Heimarbeit[7], oder die Tarife für Bergführer, Skilehrer usw.[8]. Soweit

---

[4] Vgl. BL Ges. Verz. Nr. 23.

[5] Vgl. *Giacometti*, Gutachten, 183; *Burckhardt*, Kommentar, 233; *Salis* II, Nr. 545; *Thalmann*, AVE, 62; *Nef H.*, Familienausgleichskassen, 368. *Fleiner/Giacometti*, 283.

[6] Vgl. *Burckhardt*, Kommentar, 234 und 237, *Kämpfer*, Diss., 110. Botschaft des BR über die Partialrevision der Wirtschaftsartikel der BV vom 10. 9. 1937 (Bbl 1937 II 833 ff.) 865: Zu den gewerbepolizeilichen Vorschriften gehören: «Einschränkungen zur Wahrung der öffentlichen Ordnung, Ruhe, Sicherheit, Sittlichkeit und Gesundheit, sowie Vorschriften, die bestimmt sind, Treu und Glauben im Verkehr zu sichern und einerseits das Publikum vor Ausbeutung durch auf Täuschung beruhende Machenschaften, anderseits die redlichen Gewerbetreibenden vor illoyaler Konkurrenz zu schützen.» Vgl. u. a. BGE 63 I 220; 70 I 147. Ferner, *Huber H.*, AVE, 348; *Siegrist-Zanetti*, AVE, 19/20. *Fleiner/Giacometti*, 303 ff.

[6a] Vgl. *Fleiner/Giacometti*, 304 und dortige Anmerkung 9. Die Kompetenz zur Gewerbepolizeigesetzgebung kann sich also nicht mehr auf BV 34ter stützen. *Fleiner/Giacometti*, 305, Anm. 12.

[7] Vgl. Bbl 1938 II 225; ebenso *Tschudi*, Entwicklung, 39; *Thalmann*, AVE, 65.

[8] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 32 von AI, VD, VS. Es handelt sich hier um einen Beruf, dessen Ausübung mit der öffentlichen Sicherheit (Gefährdung von Menschenleben) im engsten Zusammenhang steht und an die einzelnen Berufsträger ganz besondere Anforderungen stellt. Vgl. *Salis/Burckhardt* II, Nr. 453; ferner *Burckhardt*, Kommentar, 235.

sich Ferien und Ruhetage aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der allgemeinen Gesundheit rechtfertigen, ist in der Regel auch die Lohnauszahlung für diese Tage von gleicher Notwendigkeit, nämlich dann, wenn der Arbeitnehmer die eingeräumten Ruhe- und Ferientage gar nicht zur Erholung benützen könnte, wenn er einen Lohnausfall erleiden würde[9]. Es lässt sich hier aber insofern keine allgemeine Regel aufstellen, als sowohl die Ferienbedürftigkeit und auch das Bedürfnis nach Lohnzahlung für diese Zeit nach Beruf und Gebiet sehr verschieden sein kann[10].

Wären im Hinblick auf die HGF lohnschützende Normen nur im Rahmen des Polizeirechts zulässig, dann müsste gerade eines der wichtigsten Lohnschutzinstitute, nämlich die Allgemeinverbindlicherklärung von gesamtarbeitsvertraglich verabredeten Lohntarifen dahinfallen, da die allgemeinverbindlicherklärten Lohntarife meist einen über das enge Polizeirecht hinausgehenden planenden und aufbauenden Charakter haben. Es wurde daher auch schon seit einiger Zeit angenommen, dass solche sozialpolitische Massnahmen den Grundsatz der HGF nicht verletzen[11]. Dies wurde nun auch in den neuen Wirtschaftsartikeln positivrechtlich festgehalten[12], so dass nun mit Bestimmtheit gesagt werden kann, dass auch Lohnschutzbestimmungen, die sozialpolitische Zwecke verfolgen, vom Standpunkt der in Art. 31 I garantierten HGF aus zulässig sind, obwohl sie indirekt, nämlich über die Preise, auf das freie Spiel von Angebot und Nachfrage sich auswirken können[12a]. Freilich

---

[9] Vgl. BGE 58 I 31.

[10] Der öffentlich-rechtliche Anspruch auf 14 Tage bezahlter Ferien wurde vom Bundesgericht als zulässig angesehen. BGE 73 I 229.

[11] Vgl. *Huber H.*, Gewerbefreiheit, im Gegensatz zur damals vorherrschenden Lehre.

[12] Dies kommt deutlich darin zum Ausdruck, dass die AVE von GAV in Art. 34ter geregelt ist, also in jenem Artikel, der, nach den Materialien zu schliessen, ausdrücklich an die HGF gebunden ist, im Gegensatz zu Art. 31bis BV, während im ersten Entwurf (Bbl 1937 II, 901) — gemäss der strengeren Auffassung und weil dort auch die AVE von Verbandsbeschlüssen vorgesehen war — die AVE in einem Artikel untergebracht war, der nicht an die HGF gebunden war. Dieser Umstand spricht eindeutig dafür, dass der Bundesgesetzgeber von der Auffassung ausging, dass sozialpolitische Massnahmen im Lohnsektor den rechtlichen Grundsatz der HGF nicht verletzen, obwohl sie unbestrittenermassen den volkswirtschaftlichen Begriff der freien Konkurrenz zum mindesten indirekt beeinträchtigen.

[12a] Die Lehre ist freilich nach wie vor kontrovers. Namhafte Rechtsgelehrte sind der Ansicht (vgl. *Fleiner/Giacometti*, Bundesstaatsrecht, 295/6 und dortige Anm. 72. *Nef H.*, Familienausgleichskassen, 368, und betr. neue Wirtschaftsartikel Vorlesung darüber), dass Art. 34ter lit. c BV den Grundsatz der HGF doch verletzt. Sie sehen dabei im Grundsatz, wie er von Art. 31 I aufgestellt wird lediglich den rechtlichen Ausdruck des volkswirtschaftlichen Begriffes von der freien, vom

sind auch sozialpolitische Lohnschutzmassnahmen nicht unbeschränkt zulässig, sondern nur soweit sie vom sozialen Zweck, der erreicht werden soll, unbedingt erfordert werden[13]. Die allgemeinverbindlich zu erklärenden Lohntarife müssen auch an der Tragfähigkeit der gesamten Volkswirtschaft bemessen werden. Nach diesen Leitsätzen geht die für die Allgemeinverbindlicherklärung zuständige Behörde vor; sie ist im gegenwärtigen Moment streng darauf bedacht, für Berufe, die vor dem Krieg schon befriedigend entlöhnt worden sind, keine Reallohnsteigerungen allgemeinverbindlich zu erklären[14].

Die HGF hindert den öffentlichrechtlichen Lohnschutz demnach nur soweit, als mittels der lohnschützenden Rechtssätze primär wirtschaftspolitische (nicht nur sozialpolitische)[15] Ziele verfolgt werden sollen. Vor allem die Zuschlagsbedingungen in den Submissions- und Subventionserlassen gehen in dieser Hinsicht ab und zu zu weit. Betreffend die Konzessionsbedingungen hat das Bundesgericht entschieden[16], dass eine Konzessionsbedingung nur so weit gelten könne, «als eine Tätigkeit in Frage steht, die mit dem Gegenstand der konzessionierten Tätigkeit zusammenhängt, nicht auch insoweit, als die Konzession benützt werden soll, dem Konzessionär eine Tätigkeit zu verbieten, oder ihn darin einzuschränken, mit Bezug auf die er auf die HGF Anspruch erheben könnte». Entsprechendes dürfte für die Subventionsbedingungen gelten. Wird einem Unternehmer ein subventionierter Auftrag (oft auch eine submissionierte Arbeit) vergeben unter der Bedingung, dass

---

Staate unbeeinträchtigten Konkurrenz. — Die rechtlichen Konsequenzen der beiden verschiedenen Auslegungen sind die, dass jener umfassendere Grundsatz der HGF (von Giacometti und Nef) eine indirekte, durch sozialpolitische Massnahmen veranlasste Beeinträchtigung nicht zulässt ohne ausdrücklich in der BV normierte Ausnahme, wie nach dieser Auffassung — und im Gegensatz zum historischen Gesetzgeber — Art. 34ter lit. c BV eine aufstellt, während aus den eindeutig sich ausdrückenden Materialien zur Revision der Wirtschaftsartikel der Schluss gezogen werden muss, dass Art. 34ter keine Ausnahme von der HGF normiert, sondern dass der rechtliche Begriff der HGF, wie er aus den revidierten Wirtschaftsartikeln hervorgeht, ganz allgemein sozialpolitischen Massnahmen auch dann nicht entgegensteht, wenn diese indirekt, eben über die Löhne, den volkswirtschaftlichen Grundsatz (nicht den rechtlichen) der freien Konkurrenz doch beeinträchtigen.

[13] Auch hier gilt demnach das Prinzip der Verhältnismässigkeit.

[14] Dies ist geregelt durch eine interne Verfügung des EVD vom Frühjahr 1947. Notiz in SAZ 1947 453 (30. Mai 1947).

[15] Wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Einfluss unterscheiden sich nur quantitativ, da der erste das gesamte Wirtschaftssystem nach anderen Gesichtspunkten ordnen möchte, letzterer aber nur eine relative Besserstellung des arbeitenden Menschen bezweckt und dabei u. U. eine Verletzung des freien Handelssystems in Kauf nimmt.

[16] BGE 71 I 202 f.

er sich auch bei privaten Arbeiten an die bedingten Lohnsätze halte, so geht dies vom Standpunkt der HGF aus nicht an, sofern nicht sozialpolitische Erwägungen diesen Schritt aufdrängen.

Aber selbst aus wirtschaftspolitischen Gründen dürfen Lohnschutznormen erlassen werden gemäss rev. Art. 31bis III BV, wenn beispielsweise ein Beruf, eine Branche oder eine Landesgegend in ihrer Existenz bedroht ist. Gestützt auf diese Bestimmungen könnten die Kriegs- und Krisenerlasse unter den gegebenen Voraussetzungen ins Nachkriegsrecht übernommen werden. Da Erlasse wie betreffend die Uhrenindustrie[17], die Hotellerie (TO)[18] und betreffend die Kosten der Lebenshaltung[19] aus solchen Erwägungen der Krisenzeit heraus (wie sie Art. 31bis III BV zur Voraussetzung macht) ergangen sind, finden die Lohnschutznormen, die dort enthalten sind, in keiner Weise an der HGF Schranken. Darüber hinaus ist der Bund nicht an die HGF gebunden, wenn er zur Erhaltung einer lebensfähigen Landwirtschaft, zum Schutz gegen private Monopolgebilde und für vorsorgliche Massnahmen für Kriegszeiten legiferiert. Man muss sich hier freilich stets bewusst sein, dass es sich um eigentliche Ausnahmen von der HGF handelt, die nur unter ganz bestimmten rechtlichen und wirtschaftlichen Voraussetzungen eintreten.

Abschliessend ergibt sich somit, dass die HGF einerseits der vielen Ausnahmen wegen, andererseits wegen ihres beschränkten juristischen Umfanges[19a] einer vernünftigen und fortschrittlichen Entwicklung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes sozusagen nicht entgegensteht und dass der bestehende Lohnschutz in der Schweiz sich im ganzen gesehen mit der HGF verträgt.

II.

Die Begrenzung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes durch die territoriale Kompetenzverteilung

Um Klarheit zu erhalten, wie weit in unserem Land Bund oder Kantone zum öffentlichrechtlichen Lohnschutz zuständig sind, ist zu untersuchen, auf welchen Gebieten den Kantonen noch selbständige Kompetenzen

[17] Vgl. Ges. Verz. Nr. 11 und 12.
[18] Vgl. Ges. Verz. Nr. 14.
[19] Vgl. Ges. Verz. Nr. 7.
[19a] Vgl. Anm. 12 und 12 a.

zur Beeinflussung der Lohnbildung zustehen (A), wie weit sich die Kantone im Kompetenzbereich des Bundes betätigen dürfen (B) und wie weit dem Bund schliesslich eine unteilbare Gesetzgebungsbefugnis zusteht (C).

A. Die selbständigen Kompetenzen der Kantone

Die öffentlichrechtlichen Lohnschutzvorschriften sind ein Teil der Arbeiterschutzgesetzgebung. Die diesbezügliche Rechtssetzungsbefugnis ist mit der Revision der Wirtschaftsartikel vollumfänglich in den Aufgabenbereich des Bundes übergegangen[20]. Somit besitzen die Kantone keine selbständige Kompetenzen mehr, Verhaltensrecht zum Schutz der Lohnhöhe und der Lohnzahlung zu erlassen. Dagegen stehen den Kantonen noch recht bedeutende, zum Teil unverlierbare selbständige Kompetenzen organisationsrechtlicher Natur zu, die wirksam zum Schutze der Löhne eingesetzt werden können: Zweifellos werden auch die Kantone durch vorbildliche Lohnzahlung an ihre Arbeiter und Angestellten auf die Privatindustrie einwirken können. Daneben kann niemand den Kantonen das Recht nehmen, auf ihrem Territorium die Löhne statistisch zu erfassen, um vielleicht durch Veröffentlichung der Ergebnisse der Statistik unsoziale Unternehmer praktisch zur Lohnanpassung zu zwingen[21]. Auch die Tätigkeit von Lohnkommissionen und von Einigungsämtern kann im kantonalen Organisationsrecht verankert werden, denn mit Erlassen über solche Aemter werden nicht heteronome Verhaltensnormen für Private aufgestellt, sondern lediglich staatliche Organe eingesetzt, die zum Schutz der Löhne zu handeln haben. Das Recht zur Schaffung solcher Aemter steht daher den Kantonen ursprünglich zu, weshalb keine Bundesdelegation nötig ist[22]. Die

[20] Vgl. Bbl 1945 I 916 (Ergänzungsbotschaft zu den Wirtschaftsartikeln); Sten. Bull. 1945, NR 602.

[21] U. W. besitzen BS und GE eine rechtliche Grundlage zur generellen Lohnstatistik (Ges. Verz. BS Nr. 31 und GE Nr. 33). Sozialpolitisch ist allerdings noch umstritten, ob eine kantonale Lohnstatistik von Wert sei oder ob dies nicht zweckmässiger vom Bund für das ganze Wirtschaftsgebiet der Eidgenossenschaft durchgeführt werde. Vgl. Expertenbericht über Zürcher Lohnkontrolle S. 4; Protokoll des Kantonsrates von Solothurn, 1945 S. 194 ff.; und des aarg. Grossen Rates 1947 S. 632. Jedenfalls dürfte sie (die kantonale) für Berufe mit nur regionaler Ausdehnung zweckmässiger sein.

[22] Der BRB über die Zuständigkeit der kantonalen Einigungsstellen vom 5. April 1943 (AS 59 277) kann u. E. nicht als Kompetenzerteilung an die Kantone angesehen werden. Nötig war er nur, soweit das EVD nun eine Erweiterung des Geltungsbereiches der kantonalen Einigungsämter über das FG hinaus verlangen kann (Art. 1 II).

Errichtung solcher Aemter kann freilich vom Bund aus den Kantonen vorgeschrieben werden[23]. Am ehesten und am erfolgreichsten können die Kantone endlich im Submissions- und Subventionswesen ihren Willen praktisch zur Geltung bringen. Obwohl es auch entsprechende eidgenössische Reglemente gibt, handeln die Kantone hier gleichwohl in durchaus selbständiger Zuständigkeit, da es ihnen schliesslich freistehen muss, als Werkvertragspartei (bei Submissionen) an den Vertragsabschluss gewisse Bedingungen zu knüpfen oder beim Verteilen staatlicher Gelder die Beiträge von gewissen Voraussetzungen abhängig zu machen.

B. Die Kantone im Kompetenzbereich des Bundes

Da sämtliche Kompetenzen zur Setzung von Verhaltensrecht, sowohl des privaten, wie des öffentlichen, auf dem Gebiete des Lohnschutzes beim Bunde liegen, kann man fragen, wie weit die Kantone sich doch noch gesetzgeberisch betätigen dürfen. Grundsätzlich können sie im Kompetenzbereich des Bundes so lange weiter legiferieren, als keine Normen-Konkurrenz vorliegt[24], das heisst, so lange als der Bund selbst die Materie, zu deren Regelung ihm die Kompetenz zusteht, noch nicht geregelt hat oder soweit er sie noch nicht abschliessend geregelt hat[25]. Der Kanton darf also keine öffentlichrechtlichen Lohnschutzbestimmungen erlassen, wenn das öffentliche Recht des Bundes dies bereits besorgt hat, und er darf keine öffentlichrechtliche Lohnschutzbestimmungen erlassen, die dem Zivilrecht des Bundes widersprechen würden. Die kantonalen Lohnschutzerlasse sind demnach in ihrem Verhältnis zum öffentlichen und zum privaten Recht des Bundes zu überprüfen.

Soweit die Kantone zuständig sind, steht es ihnen wiederum frei, ihre Kompetenzen an die Gemeinden weiter zu delegieren. Dies ist zunächst in der Waadt geschehen, in der Loi sur les attributions et la compétence

[23] Vgl. FG Art. 30 f.

[24] Vgl. *Imboden*, Diss. 87 ff.

[25] Daneben gibt es noch sog. Kompetenz-Konkurrenzen, z. B. BV 8, wo der Kanton auch nicht zuständig wird, wenn der Bund keine Regel getroffen hat. Als Beispiel der Auswertung dieser Kompetenz durch den Bund dient der Staatsvertrag mit Oesterreich (Ges. Verz. Eidgenossenschaft, Nr. I. Ia). Es ist allerdings fraglich, ob hier nicht gerade gestützt auf Art. 9 BV eine direkte Verständigung der Kantone mit dem Ausland möglich gewesen wäre, wenn die beteiligten Kantone zu gemeinsamem Vorgehen sich hätten entschliessen können, oder wenn der ganze Fragenkomplex überhaupt nur einen Kanton betroffen hätte.

des autorités communales vom 14. Mai 1907[26] hauptsächlich für die Ruhezeitregelung (Art. 12). Im Kanton Freiburg ist eine ähnliche Delegation erfolgt durch das Gesetz betreffend die Reglementierung der Arbeitszeit im Handel und in den Gewerben für Arbeitnehmer, die dem eidgenössischen Fabrikgesetz nicht unterstellt sind, vom 23. Mai 1919[27]. Die Gemeinden sind aber gemäss dieser Kompetenzdelegation nicht völlig frei, sondern ihre Reglemente treten erst in Kraft, wenn sie vom Regierungsrat (Conseil d'Etat, Staatsrat) genehmigt sind[28]. Auf dieser Basis konnte die Stadt Freiburg am 11. April 1947 ein Règlement communal sur le travail dans les maisons de commerce, établissements et entreprises non soumis à la loi fédérale sur les fabriques et dans le service des maisons erlassen[29], das in Art. 14 bezahlte Ferien bis zu 12 Tagen verlangt.

1. Das kantonale Lohnschutzrecht im Verhältnis zum öffentlichrechtlichen Lohnschutz des Bundes

Da das kantonale öffentliche Recht das öffentliche Recht des Bundes ergänzen kann, wo dieses noch nicht ausgebaut ist, kann man diesen Abschnitt nach den Ergänzungsmöglichkeiten des öffentlichen Lohnschutzrechtes der Kantone einteilen: Ergänzend kann sich das kantonale Lohnschutzrecht auf Arbeitnehmer erstrecken, für die der Bund überhaupt noch keine Lohnschutzbestimmungen erlassen hat. Eine Ergänzung kann auch da stattfinden, wo der Bund nur einzelne Lohnteile geschützt hat, wo kantonal aber noch weitere Lohnteile durch andersgeartete Lohnschutzmassnahmen gesichert werden sollen. Endlich ist noch die Frage abzuklären, ob die Kantone den Lohnschutz des Bundes auch ergänzen dürfen, wo der Bund absichtlich Minimalbestimmungen aufgestellt hat.

a) Die vom Lohnschutzrecht des Bundes noch nicht erfassten Lohnnehmerkategorien.

Die Frage nach den Arbeitnehmerkategorien, deren Löhne vom Bund aus nicht öffentlichrechtlich geschützt werden, ist eine Frage nach dem

[26] VAS II 642.
[27] VAS II 304.
[28] VD Art. 12 I; FR Art. 2.
[29] Vgl. Amtsblatt von Freiburg v. 11. 4. 47. S. 457.

persönlichen Geltungsbereich der bestehenden Arbeiterschutzgesetze des Bundes. Negativ lässt sich feststellen, dass — abgesehen von den Ferienlohnbestimmungen für Lehrlinge — die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, das Gastwirtschafts-, Verkaufs- und Krankenpflegepersonal, die Dienstboten und die gesamte Angestelltenschaft überhaupt keinen öffentlichrechtlichen Schutz der Löhne geniessen[30]. Gleich ergeht es vielen Arbeitern der kleineren Gewerbebetriebe. In der Gesetzgebung für diese Lohnnehmerkategorien können sich die Kantone folglich noch ungehemmt betätigen. Sie tun dies vor allem für das Wirtschaftspersonal[31], zum Teil auch für das Verkaufspersonal[32], seltener für Dienstboten[33] und nur in Sonderfällen für landwirtschaftliche Arbeiter[34], während die Löhne der Angestellten unseres Wissens überhaupt nirgends staatlich geschützt werden.

b) Die nicht vollständige Ausnutzung der sachlichen Lohnschutzmöglichkeiten durch den Bund, obwohl ihm die Kompetenz dazu zusteht.

Grundsätzlich ist anzunehmen, dass der Kanton die Löhne auch schützen kann, soweit sie vom Bund in seiner Sozialgesetzgebung noch nicht erfasst sind. Gegenteiliges müsste klar aus dem Bundesrecht hervorgehen. Es muss daher untersucht werden, welche Arten des Lohnschutzes die Bundesnormen umfassen und ob diese Normen andere lohnschützende Möglichkeiten nicht zum vornherein ausschliessen.

Das *Lohnzahlungsgesetz* von 1902[35] verlangt für alle Betriebe, in denen explodierbare Stoffe erzeugt oder verarbeitet werden, und — sofern mehr als 5 Arbeiter beschäftigt werden — für Fuhrhaltereien, Flössereien, Schiffahrtsunternehmungen, Installationsgeschäfte, ferner für Arbeiter im Baugewerbe (Strassen-, Tunnel-, Wasser-, Brunnen-, Brücken-, Steinbruch- und Bergbauarbeiter) Barlöhne in Landeswährung, 14tägige Zahltagsperiode[36], maximalen Bussenabzug von einem halben Taglohn und als höchstes Standgeld eine Lohnsumme für die Arbeit

[30] Es sei denn der ganz generelle Schutz gemäss SchKG.

[31] Vgl. Wirtschaftsgesetze (Ges. Verz. je Nr. 22) von ZH, BE, LU, NW, BS, AR, SG, TG; die Arbeiterinnenschutzgesetze (je Nr. 20) von SO, AG, VS, NE.

[32] Vgl. das Warenhandelsgesetz von BE (Nr. 24); die Arbeiterinnenschutzgesetze (je Nr. 20) von SO, BS, AR, AG, SG, VS, NE.

[33] Vgl. Arbeiterinnenschutzgesetze (je Nr. 20) von ZH, LU, SO, BS, AR, SG, AG, ferner das Arbeiterschutzgesetz von GL (Nr. 26).

[34] Vgl. Bund, Ges. Verz. Nr. 15, FR. Nr. 32.

[35] Vgl. Anmerkung dazu im Ges. Reg. Nr. 2.

[36] Für gewisse Fälle war eine Verlängerung der Periode vorgesehen, was aber durch die zwingenden Bestimmungen von OR 333 Ziff. 1 überholt sein dürfte. Gl. M. VAS 1 576. Scheinbar a. M. *Oser/Schönenberger*, Kommentar N. 4 zu OR 333.

von 6 Tagen. Kantonale Gesetze, die keinen weiteren Schutz bringen und sich auch nicht an andere Betriebe und Arbeiter wenden, sind damit ungültig[37], da gleichlautendes kantonales Recht für sich keine Rechtskraft beanspruchen kann[38]. Dürfen die Kantone aber auch weitere Zahlungsmodalitäten[39] oder gar Regelungen über die Höhe der Löhne (Ueberzeitlöhne, Ferienlöhne, Familienlöhne) für die gleichen, im Bezug auf andere Lohnteile geschützten Arbeitnehmerkategorien aufstellen? Diese Frage ist um so aktueller, als verschiedene Kantone Gesetze erlassen für alle Arbeiter, die nicht dem FG unterstehen. Das Gesetz selbst gibt auf diese Frage keine Antwort. Höchstens aus den Materialien kann geschlossen werden, dass sich die Auslegung des Lohnzahlungsgesetzes von 1912 an die Auslegung des alten FG anlehnt[40]. Die Aufzählung der Zahlungsmodalitäten war im alten FG aber keine abschliessende[41], weshalb im Hinblick auf das Lohnzahlungsgesetz geschlossen werden kann, dass ein weiterer Lohnschutz für Arbeiter, die diesem Lohnzahlungsgesetz unterstehen, von den Kantonen ohne weiteres angeordnet werden kann.

Neben den Zahlungsmodalitäten des Lohnzahlungsgesetzes regelt das *Fabrikgesetz* noch die Zahlungszeit, den Zahlungsort, Lohnabzüge für fehlerhafte Arbeit, für Betriebskosten und Versicherungsprämien. Es stellt ferner ein Verrechnungsverbot auf und verlangt eine Abrechnung. Dazu verpflichtet es den Arbeitgeber, 25 % Lohnzuschlag für Nacht-, Sonntags- und allgemeine Ueberzeitarbeit zu verabreichen. Bis vor kurzem ging die herrschende Lehre dahin, dass das FG für die ihm unterstellten Arbeiter einen umfassenden und abschliessenden Schutz biete[42]. In seinem grundsätzlichen Entscheid vom 19. November 1945 hat jedoch

---

[37] So OW (Ges. Verz. Nr. 26) Art. 1 und NW (Nr. 26) § 1.

[38] Vgl. *Imboden*, Diss. 97 f.

[39] Etwa wie VD (Ges. Verz. Nr. 26) Art. 43, wo die Zahlungszeit amtlich auf einen Werktag innerhalb der Arbeitszeit verlegt ist, oder VS (Nr. 26) Art. 8 III, wo der Zahltag nicht auf einen Samstag verlegt werden kann.

[40] Vgl. Bericht des BR an die Bundesversammlung betr. Postulat Nr. 517 (Lohnzahlung, Arbeitszeit an Samstagen, internat. Arbeiterschutz) Bbl 1897, 69 ff. bes. S. 74.

[41] Dies geht schon daraus hervor, dass die Kantone in den damaligen Arbeiterinnenschutzgesetzen ohne weiteres und unbehelligt über die Lohnschutzvorschriften des FG hinausgegangen sind. Auch der Umstand, dass das neue FG den Lohnschutz gegenüber dem alten erheblich erweitert hat, lässt darauf schliessen, dass im alten FG nur ein kleiner Anfang gemacht war, der keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder Abschschliesslichkeit geniessen darf.

[42] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 72 a und weitere Zitate daselbst; *Giacometti*, Gutachten, 175; *Kämpfer*, Diss., 165; *Nef*, Familienausgleichskassen, 360; VE 1930 Nr. 11.

der Bundesrat die Ausdehnung des Basler Feriengesetzes[43] auf die Fabrikarbeiterschaft für zulässig erklärt und damit zugleich bekannt, dass vor allem auch der Lohnschutz im FG nicht vollständig geregelt sei und den Kantonen im Rahmen der Normenkonkurrenz auf diesem Gebiet noch Gesetzgebungsbefugnisse offen stehen[44]. Dieser rechtlich gut fundierte und genau belegte Entscheid kommt zum Schluss, dass die Verpflichtungen zur Ferienlohnzahlung auch auf Fabrikherren ausgedehnt werden könne, weil sich das FG gänzlich über die Ferien ausschweige. Gleicherweise — und entgegen den Andeutungen in den bisher ergangenen amtlichen Entscheiden[45] — dürfte der Kanton auch zuständig sein, Lohnbestimmungen für Ruhetage aufzustellen, wo ein polizeiliches Interesse dies verlangt. Zwar finden sich Regeln über die Feiertage in FG Art. 58, jedoch keine abschliessende[46], und zudem kann auch hier das Schweigen über die Löhne an solchen Tagen so wenig dahin ausgelegt werden, der Gesetzgeber wolle damit eine amtliche Lohnregelung verbieten, wie das Schweigen über die Ferien überhaupt[47]. Ganz allgemein schweigt das FG ja über Lohnvorschüsse und Lohnhöhen, weshalb das öffentliche Recht der Kantone in dieser Hinsicht das FG noch ergänzen darf, sofern es in einem öffentlichen Interesse liegt.

Im Rahmen des Lohnschutzes sieht das *Berufsbildungsgesetz* von 1930 nur bezahlte Ferien vor. Schon dies lässt darauf schliessen, dass man die Lehrlinge nicht des übrigen Lohnschutzes berauben wollte, sondern dass ein andersgearteter Schutz der Löhne zulässig sein müsse. Dass

---

[43] Veröffentlicht im Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1946, 43 ff.

[44] Gl. M. *Archinard*, Fédéralisme, 48. Dieser Entscheid, der wie die früheren gegenteiligen auf schlüssigen Gesetzesmaterialien beruht (vgl. z. B. Bbl 1923 II 654; Gutachten des eidg. Justizdepartementes vom 8. 10. 29, VE 1930 Nr. 11) zeigt deutlich die Relativität solcher historischer Auslegung und scheint zu demonstrieren, wie gerade das Arbeiterschutzrecht, zu dem der Lohnschutz gehört, aus der Zeit heraus ausgelegt werden muss.

[45] Vgl. BGE 61 II 336, der ohnehin noch auf dem alten Standpunkt war, das FG habe das Arbeitsverhältnis der Fabrikarbeiter vollständig und abschliessend geregelt. Immerhin dürfte auch die Andeutung im bundesrätlichen Entscheid (Zentralblatt 1946, S. 46), wonach es sich mit den Ferien anders verhalte als mit den Ruhetagen, die im FG bereits geregelt seien, nicht zwingend zum Schluss führen: folglich könnten die Kantone für die Ruhetage keine Lohnzahlungspflichten mehr normieren.

[46] Sonst hätte ja Solothurns Gesetz betr. die Lohnzahlung am 1. August nicht bestehen können (Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Bd. 40, 1939, S. 237). Allerdings war das Bundesgericht nicht zuständig, darüber zu entscheiden, ob diese kantonale Regelung im Verhältnis zum FG zulässig sei.

[47] In diesem Sinne kann auch der oben erwähnte Entscheid über das Solothurner Gesetz betr. Lohnzahlung am 1. 8. ausgelegt werden. Ebenso Bbl 1875 IV 931. Uebrigens wäre es auch kaum einzusehen, weshalb zwischen Ferien- und Ruhe-

demnach die Kantone den Lehrmeistern auch weitere lohnschützende Pflichten auferlegen können, ergibt sich aus Art. 62 II des Gesetzes und aus der Botschaft des Bundesrates zum fraglichen Erlass[48].

Zwar erscheint es unwahrscheinlich, dass die Kantone je Vorschriften aufstellen werden, die die *Heimarbeiter* noch weitergehend schützen werden, als dies im entsprechenden Bundesgesetz vorgeschrieben ist[49]. Wollten sie gleichwohl noch weitere Lohnschutzvorschriften aufstellen, so dürften sie aber auch dazu kompetent sein. Wiederum fehlt eine diesbezügliche Klarstellung im Gesetz selber, ebenso in der dazugehörigen Botschaft. In den Räten sprach man aber von einem Rahmengesetz[50], was diesen Schluss bekräftigen dürfte.

Was schliesslich die zeitlich begrenzten *Krisen-* und *Notgesetze* anbetrifft, so gilt allgemein, dass sie das kantonale Recht nicht aufheben, sondern nur suspendieren[51]. Das gleiche gilt von den Staatsverträgen[52]. Im weiteren dürfte es aber auch hier in der Kompetenz der Kantone liegen, den Lohnschutz auszudehnen: in der Uhrenindustrie entsprechend der Ergänzungskompetenz zum FG[53], in der Bergwerksordnung soweit das Lohnzahlungsgesetz von 1902 oder der BRB selbst keine Regelung getroffen haben[54].

Ebenfalls nur suspendierende Wirkung haben die *allgemeinverbindlicherklärten Vertragsbestimmungen*, da auch ihnen der Dauercharakter der Gesetze abgeht, sei es, weil es im Belieben der Verbände steht, den Vertrag jederzeit zu kündigen, was die Behörde veranlasst, auch die Allgemeinverbindlichkeit zu lösen, sei es, weil solche Verträge ohnehin meist zeitlich beschränkt werden. Es dürfte daher auch selbstverständlich sein, dass ein weitergehender Schutz der Löhne durch die Kantone bestehen bleibt, wenn man bedenkt, dass oft ja nur einzelne Vertragsbestimmungen allgemeinverbindlich erklärt werden.

---

tagen dieser Unterschied konstruiert werden sollte, der zur Folge hat, dass gerade die wirtschaftlich schwächsten Arbeitnehmer den Lohnausfall eines amtlichen oder gesundheitspolizeilich aufgestellten Ruhetages auf sich nehmen müssen, während die Angestellten diesbezüglich keine Lohneinbusse in Kauf nehmen müssen.

[48] Vgl. Bbl 1928 II 740/42; 779. Ebenso *Schönenberger*, Verhältnis, 72 a f.

[49] Sonst hätten sie schon vor Erlass des HAG die Angelegenheit irgendwie an die Hand genommen, was ausser in BL. u. W. nirgends vorgekommen ist.

[50] Sten. Bull. 1939, NR, 225 (Berichterstatter); StR, 652.

[51] Vgl. *Imboden*, Diss., 119.

[52] Vgl. *Imboden*, Diss. 121.

[53] Da die Regelung analog zum FG getroffen ist. Vgl. vorn S. 67 f.

[54] Der BRB verbietet bloss zusätzlich die Abzüge für Betriebskosten Art. 12 II.

Demnach bestehen die Lohnschutzbestimmungen der kantonalen Gastwirtschafts- und Arbeiterinnenschutzgesetze, soweit sie sich auf das Hotelpersonal erstrecken, auch neben der allgemeinverbindlicherklärten *Trinkgeldordnung* weiter: Die Trinkgeldordnung setzt Mindestgrundlöhne fest und regelt die Verteilung und die Auszahlungsperiode für Trinkgelder. Demgegenüber enthalten die meisten kantonalen Gesetze nur Bestimmungen über Zahlungsmodalitäten der festen Belöhnung. Die verschiedenen Rechtserlasse ergänzen sich daher.

Abschliessend lässt sich daher feststellen, dass die Kantone ihre Kompetenzen nicht überschreiten, sofern sie auch für Arbeiterkategorien, die einzelnen Schutzgesetzen des Bundes unterstehen, andersgeartete, für die in Frage kommenden Lohnnehmer noch nicht bestehende Schutzmassnahmen zur richtigen Auszahlung menschenwürdiger Löhne treffen.

c) Der Ausbau der bundesrechtlichen Minimalbestimmungen.

Stellte sich unter *b* ganz allgemein die Frage, ob die Kantone das Bundesrecht ergänzen können, wo bundesrechtliche Lohnschutzmassnahmen noch fehlen, so bleibt hier zu untersuchen, ob der Bund sich auch mit einer Minimalregelung begnügen kann und es den Kantonen ausdrücklich (Delegation) oder stillschweigend erlauben darf, weiterzugehen. Darf beispielsweise ein Kanton für jene Arbeiter, die nach Bundesgesetz eine Ueberzeitzulage von 25 % des Lohnes erhalten sollten, diese auf 50 % hinaufsetzen? Nach der schweizerischen Rechtsanschauung steht lediglich fest, dass private Abmachungen jederzeit zulässig sind, wenn sie über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen. Ob es aber auch den Kantonen zusteht, für ihr Gebiet die Schutzbestimmungen des Bundes generell zu erweitern, ist umstritten. Wurden dem Bund schon die Kompetenzen zur Lohnschutzgesetzgebung übertragen und hat er diese Rechtssetzungsbefugnis auch benützt, so erwartet man, dass damit für die ganze Schweiz, die ja ein einheitliches Wirtschaftsgebiet bildet, es bei diesen einheitlichen Regeln bleiben soll[55]. Könnten die Kantone darüber hinaus legiferieren, dann wäre die Kompetenzübertragung an den Bund geradezu illusorisch, da die erstrebte Rechtseinheit und Gleichheit der Unternehmungen in verschiedenen Kantonen ja doch nicht erreicht wäre. Anderseits wäre es

[55] Vgl. *Kämpfer*, Diss., 169 ff., nimmt nur eine eigentliche Ergänzungskompetenz der Kantone für rechtmässig an. Unrichtig wäre es nach seiner Auffassung, wenn der Bund nur Minimalbestimmungen erlassen würde, die dann von den Kantonen ausgefüllt werden sollten.

beklemmend, wenn der Schutz der Löhne, der sich nach allgemeiner Norm oft zu schwach erweist, nicht den kantonalen Gegebenheiten gemäss ausgestaltet werden könnte. Jedenfalls lässt sich zum vornherein nicht allgemein die Auffassung vertreten, der Bund dürfe es nicht den Kantonen überlassen, weitergehende Lohnschutznormen zu erlassen. Im Prinzip dürfte eine solche Delegation zulässig sein; ob sie es auch in den einzelnen Fällen ist, soll kurz überprüft werden.

Im Arbeiterschutzgesetz des Kantons Waadt ist ein Bussenverbot normiert, das auch auf die Arbeiter, die dem *Lohnzahlungsgesetz* von 1902 unterstehen, angewendet werden könnte. Ist diese weitere Begünstigung der Arbeiter zulässig, wenn das eidgenössische Gesetz nur festlegt, dass der maximale Bussenabzug die Hälfte des Taglohnes nicht übersteigen dürfe? Könnten die Kantone für die betreffenden Arbeiter auch Zahltagsperioden von 10 statt 14 Tagen und höchste Standgelder von drei statt 6 Taglöhnen einführen? Auch die Beantwortung dieser Frage wird leichter, wenn man auf die Verwandtschaft dieser Rechtssätze mit dem alten FG und zugleich auf die Weiterentwicklung im neuen FG hinweisen kann. Demnach dürfte wenigstens der Bussenabzug auf einen Viertel des Taglohnes beschränkt werden[56]. Im übrigen dürfte aber auch für dieses Gesetz die nun folgende Argumentation zum FG gelten. Demnach wäre Art. 44 I des fraglichen Waadtländergesetzes bundesrechtswidrig.

Die oben erwähnte Praxisänderung zum *Fabrikgesetz*[57] ist auf jene Lohninstitute beschränkt, die im FG überhaupt nicht erwähnt werden. Was die übrigen Lohnschutzregeln anbetrifft, so werden sie von der herrschenden Lehre auch weiterhin als abschliessend angesehen[58]. Kantonale Rechtssätze können daher für Fabrikarbeiter nicht Rechtsgültigkeit erlangen, wenn sie etwa kürzere Zahltagsperioden oder kleinere Standgelder verlangen, wenn sie ein generelles Lohnabzugsverbot für Bussen, für fehlerhafte Arbeit oder für Versicherungsprämien aufstellen, oder wenn sie die Lohnzuschläge für Ueberzeit-, Nacht- und Sonntagsarbeit auf 50 % erhöhen wollen. Ist diese öffentlichrechtliche Bundesregelung tatsächlich abschliessend, dann ergibt sich gegenüber den Gesamtarbeitsverträgen die Merkwürdigkeit, dass vertraglich wohl eine Besserstellung des Arbeiters erreicht werden kann, da in dieser

---

[56] Vgl. FG Art. 13 V.
[57] Vgl. vorn S. 67 f.
[58] Vgl. Anmerkung N. 42.

Beziehung das Günstigkeitsprinzip weiterhin gilt, dass dieser Gesamtarbeitsvertrag aber nicht allgemeinverbindlich erklärt werden kann, da auch eine Allgemeinverbindlicherklärung abschliessenden und zwingenden Bundesnormen nicht derogieren darf. Es bleibt abzuwarten, ob nicht gerade an diesem etwas unbefriedigenden Punkte der Hebel einsetzen wird, um die heute noch geltende Praxis umzustossen und das Günstigkeitsprinzip auch auf die kantonale Gesetzgebung auszudehnen, wonach also ein weitergehender kantonaler Lohnschutz zulässig wäre, immerhin mit der Beschränkung, dass dieser Eingriff auf die Rechtseinheit nicht allzustörend sich auswirkt[59].

Mit der Festlegung bezahlter Ferien auf 6 Tage lässt Art. 14 II des *Berufsbildungsgesetzes* unbeantwortet, ob die Kantone Ferien- und Lohnanspruch erweitern dürfen. Ursprünglich war überhaupt der ganze Lohnschutz für die Lehrlinge den Kantonen überlassen[60]. Der Ferienartikel wurde erst während der parlamentarischen Beratung ins Gesetz hinein genommen und zwar nach der nicht widersprochenen Erklärung des welschen Berichterstatters als eine der «conditions minimum que doit contenir le contrat d'apprentissage»[61]. Die Ausdehnung der bezahlten Ferien auf mehr als 6 Tage, wie sie von verschiedenen Kantonen vorgenommen worden ist[62], ist folglich zulässig[63].

Theoretisch könnten die Regeln des *Heimarbeitsgesetzes*, das ja ein Rahmengesetz sein soll[64], wohl auch erweitert werden; praktisch ist jedoch kaum anzunehmen, dass diese Frage einmal aktuell wird[65].

Bei *Krisen-* und *Notgesetzen* ist jeweilen zu untersuchen, ob der Bund nicht nur für die härtesten Fälle eine Regelung geschaffen hat, was den

---

[59] In diesem Sinne geht auch die Kritik *Hugs* zum Referat Schönenbergers in ZSR, 1933, 389, der es nicht verstehen kann, weshalb die Kantone nicht auch 10-tägige Zahltagsperioden einrichten können. Uebrigens wäre durch eine Lockerung der Praxis in diesem Sinne wohl kaum eine Störung der Rechtseinheit zu befürchten, da die Abweichung von den Minimalregeln praktisch nur sehr schwach ausfallen würden, sonst müssten ja die Kantone die Abwanderung von Industrien befürchten.

[60] Vgl. Anmerkung Nr. 48.

[61] Vgl. Sten. Bull. 1929, NR. 650/1.

[62] Ausdehnung auf 10 Tage: TI (Nr. 5) § 19; auf 2 Wochen, je Nr. 5 von ZH § 21; SH Art. 14; Nr. 27 von BS, § 6.

[63] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, S. 72 a f.

[64] Vgl. Anmerkung Nr. 50.

[65] Das BG geht als spezielles Gesetz schon jedem allgemein gehaltenen kantonalen Gesetz vor, falls dieses auch günstigere Bestimmungen enthält. Eine spezielle Ergänzung werden sich die Kantone vermutlich so wenig erlauben, wie sie vor Erlass des HAG — mit Ausnahme von BL — den Heimarbeitern keine Beachtung geschenkt haben.

Kantonen das Recht geben würde, diese Minimalbestimmungen weiter auszubauen. In einem sorgfältigen Ausbau des Lohnschutzes, wie wir ihn im BRB für die nichtfabrikmässige Uhrenindustrie finden, ist mit der Uebernahme der Rechtssätze des FG wohl auch anzunehmen, dass die Kantone hier nichts mehr zu legiferieren haben.

Die Frage, ob weitergehende kantonale Rechtssätze auch auf jene Personen angewendet werden können, die einem *allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrag* unterstehen, wird wohl praktisch unbedeutend bleiben, da das Gesamtarbeitsvertragsrecht als spezielleres meist allein massgebend ist. Grundsätzlich wird eine solche Anwendung des kantonalen Lohnschutzrechts aus den gleichen Gründen wie unter *b* zulässig sein. Es lässt sich darüber aber kaum eine allgemeine Regel aufstellen, und die Frage, inwiefern das kantonale Recht über allgemeinverbindlicherklärte Gesamtarbeitsverträge des Bundes hinaus gehen darf, bedarf für jeden Vertrag der besonderen Abklärung[66].

Abschliessend ergibt sich daher für das geltende Recht auf diesem Gebiet keine allgemeine Regel. Wünschenswert wäre jedoch, dass das künftige Recht — vielleicht schon durch eine zeitgemässe Praxisänderung — dahin geändert werden könnte, dass das Günstigkeitsprinzip auch auf die kantonale Gesetzgebung ausgedehnt wird, solange dadurch die Rechtseinheit nicht störend verletzt wird.

2. Das kantonale Lohnschutzrecht im Verhältnis zum Bundesprivatrecht

Obwohl öffentliches und privates Recht auf zwei verschiedenen Ebenen liegen, greifen sie doch so sehr ineinander, dass sich die Frage aufdrängt, wieweit kantonales öffentliches Recht neben dem Bundeszivilrecht bestehen könne.

a) Allgemeine Grundsätze

Gemäss Art. 6 ZGB werden die Kantone in ihren öffentlichrechtlichen Befugnissen durch das Zivilrecht des Bundes nicht beschränkt. Praxis[67] und Lehre[68] stimmen in der Auslegung des Rechtssatzes darin

---

[66] Vgl. *Thalmann*, AVE, 94 f.

[67] BGE 58 I 31; 61 II 356; 65 I 80; 253. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1939 (Bd. 40) 237.

[68] Vgl. *Hafner*, Kommentar, Bem. 2 zu 338 OR, 176; *Kämpfer*, Diss., 201, *Nef*, Familienausgleichskassen, 356 ff.; *Schönenberger*, Verhältnis, 82 a f.

überein, dass die Kantone im Rahmen des Polizeirechts[69] frei legiferieren können, sofern der Bund in seinem Privatrecht diesem polizeilichen Zweck nicht schon genügende und abschliessende Nachachtung verschafft hat[70]. Ueber diese polizeilichen Befugnisse hinaus können die Kantone nur öffentliches Recht setzen, sofern ein öffentliches Interesse besteht und die Einheit der Rechtsordnung nicht verletzt wird[71]. In diesem Sinne hat das kantonale öffentliche Recht geradezu eine Ergänzungsfunktion[72]. Die Tendenz geht dahin, den Kantonen gegenüber dem Bundeszivilrecht eher weitergehende Kompetenzen zuzuerkennen[73].

Da das Dienstvertragsrecht den Grundsatz der freien Löhne postuliert[74] und die Einheit der Rechtsordnung nur gewährleistet ist, wenn auch das kantonale Recht diesen Grundsatz anerkennt, muss jeweilen auch überprüft werden, wieweit das Bundesrecht gerade diese Freiheit der Lohnabrede geschützt haben möchte und damit eine, das Polizeirecht übersteigende Regelung ausschliesse[75]. Eine kantonale Regelung ist dabei nicht nur möglich, wo der Bund eine solche deutlich erlaubt, sondern überall, wo sie dem Bundesrecht nicht widerspricht[76].

Um Klarheit zu gewinnen, wie weit in den konkreten Fällen das öffentliche Lohnschutzrecht der Kantone mit dem Bundeszivilrecht in Einklang steht, sind die fraglichen kantonalen Rechtssätze mit den einschlägigen Artikeln des OR zu vergleichen.

b) Die einzelnen Lohnschutzbestimmungen der Kantone im Verhältnis zu den entsprechenden Artikeln des OR.

---

[69] Dazu sind natürlich immer ein öffentliches Interesse und öffentlich-rechtliche Mittel erforderlich.

[70] Vgl. BGE 58 I 32/33; indirekt auch als 65 I 80 («où même la primer»). Man kann auch sagen, dass eine gewerbepolizeiliche Beschränkung der Vertragsfreiheit im besondern und des Zivilrechts im allgemeinen dieses nicht verletzt, sondern eine gewerbepolizeiliche Gesetzgebung ihren selbständigen Platz hat neben dem Privatrecht, oder dass die Polizeigesetzgebung in ihrem jeweiligen Ausmass vom Privatrecht einkalkuliert war. Vgl. *Mutzner*, Diss., 61 und 71.

[71] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 78 a ff. mit versch. Zitaten. Ebenso *Tschudi*, Entwicklung, 39; *Nawiasky*, Rechtslehre, 263, bezweifelt allgemein, ob öffentliches Lohnschutzrecht neben Bundeszivilrecht zulässig sei.

[72] Vgl. *Huber* Eugen, Erläuterungen, 39 f.

[73] VAS I 496; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 156 f. Dies ergibt sich auch aus der neueren Praxis. Vgl. BGE 73 I 47 ff. und 73 I 228 f. Entgegen *Giacometti*, Gutachten, 177; *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 424; BGE 63 I 173; 64 I 26; VE 1931 Nr. 15.

[74] Vgl. OR 326; *Nef*, Familienausgleichskasse, 360.

[75] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 156.

[76] Dies darf allerdings nicht soweit gehen, dass man bundeszivilrechtlich etwas machen darf, das durch kant. öffentl. Recht bestraft wird. Vgl. *Kämpfer*, Diss. 195.

Unter dem Mariginale «*Lohnabzüge*» erlaubt *OR 159* den Lohnrückbehalt (Standgeld), der nach Massgabe von *OR 125* Ziff. 2 und *OR 340* zur Deckung von Schäden, die der Arbeiter verursacht hat, verwendet werden kann. Wird nun das Standgeld beschränkt, so wird damit die Vertragsfreiheit eingeengt. Dies tun aber fast sämtliche Arbeiterinnenschutzgesetze, wenn sie festlegen, dass der Arbeitgeber höchstens drei Taglöhne zurückbehalten darf[77]. Hätte der Bund hier die Vertragsfreiheit gewahrt haben wollen, so hätte er nicht schon im Lohnzahlungsgesetz von 1902 (Art. 1 a III), im FG (Art. 25 III) und neuestens wieder im BRB für die nichtfabrikmässige Uhrenindustrie (Art. 15 I) das höchstmögliche Standgeld auf 6 Tageslöhne festsetzen dürfen. Mit dieser Beschränkung hat er eher gezeigt, dass die obligationenrechtliche Regelung den Arbeiter zu wenig schützt und eine polizeirechtliche Ergänzung geradezu notwendig erscheint. In diesem polizeirechtlichen Sinne dürfte auch die kantonale Standgeldbeschränkung zulässig sein[78].

Soweit die Kantone Rechtssätze über Lohnabzüge aufstellen, muss ihr Verhältnis zu *OR 340* überprüft werden. OR 340 bestimmt lediglich, dass Lohnabzüge für absichtlich zugefügten Schaden stets zulässig seien. Wird ein Schaden fahrlässig oder ohne jedes Verschulden zugefügt, so kann der Arbeitgeber nur gemäss vertraglicher Vereinbarung einen Lohnabzug vornehmen. Der Lohnabzug darf aber nur so gross sein, dass dem Arbeiter ein für seine und seiner Familie Existenz erforderlicher Lohnbetrag noch bleibt. Die Schwäche dieses Artikels liegt darin, dass der Arbeiter in seiner abhängigen Stellung vom Unternehmer oft gezwungen werden kann, eine ihm nachteilige Vertragsabrede zu treffen. Eine polizeirechtliche Beschränkung der Lohnabzüge, soweit sie nicht auf absichtlich hervorgerufenem Schaden beruhen, also für Bussen und für Ersatzzahlung für fahrlässig verursachten Schaden, dürfte daher am Platze sein. Soweit also die Begrenzung der Lohnabzüge sich im polizeirechtlichen Rahmen hält, besteht sie zurecht. Die Art der Begrenzung kann dabei sehr verschieden sein: Das FG (Art. 13 V) und gewisse Arbeiterinnenschutzgesetze[79] setzen die höchstmöglichen *Bussenabzüge* auf einen Viertel des Taglohnes fest, andere auf einen halben[79] und das Heimarbeitsgesetz auf 10 % des Lohnes (Art. 9 II).

---

[77] Vgl. Tabelle I, Standgeld.
[78] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 92 a. Ein allg. Standgeldverbot lehnt er aber ab.
[79] Vgl. Tab. I, Lohnabzüge.

Auch ein generelles Verbot, Bussen von den Löhnen abzuziehen (Bussenüberwälzung)[79] ist nicht rechtswidrig. Auch Abzüge von *Schadenersatzschulden* für fehlerhafte Arbeit werden oft bei absichtlicher Schadenszufügung, oft bei grober[80], oft bei gewöhnlicher Fahrlässigkeit[81] normiert, und der maximal erlaubte Lohnabzug wird dabei teils auf 50 % des Schadens[82], teils auf die Lohnsumme einer halben Woche pro Zahltagsperiode beschränkt[83]. Zu beachten ist dabei, dass damit nicht das Mass der Haftung, das in OR 328 geregelt ist, begrenzt wird, sondern nur jene Summe, die mit dem Lohn verrechnet werden darf[84]. In diesem Sinne dürften sämtliche angeführten Rechtssätze auch vor dem Bundeszivilrecht bestehen können[85]. Unbedingt zu weit geht aber das generelle Lohnabzugsverbot des Neuenburger Arbeiterinnenschutzgesetzes (Art. 14 IV). Soweit es Lohnabzüge für absichtlich zugefügten Schaden verbietet, ist es völlig nichtig; aber auch ein generelles Lohnabzugsverbot für anderweitigen Schaden überschreitet den polizeilichen Rahmen und das im öffentlichen Interesse Gebotene[86].

OR 338 verpflichtet den Arbeitgeber, Werkzeuge und Material unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Die kantonalen Bestimmungen, die — im Sinne einer Bestätigung und Erweiterung — die Ueberwälzung von Betriebskosten auf die Arbeiter — und damit praktisch wohl immer auf deren Verdienst — verbieten[87], bilden wiederum eine zulässige polizeiliche Ergänzung des privaten Dienstvertragsrechtes.

Vorschriften über Auszahlung der Löhne finden sich schliesslich in *OR 334*, welcher Artikel den Dienstherrn zur Vorschusszahlung verpflichtet, wenn seine Arbeiter sich in einer Notlage befinden. In dieser Formulierung liegt eine zwingende Bestimmung des Privatrechts, die der Kanton im Rahmen seiner Polizeikompetenzen ins öffentliche Recht hinüber nehmen kann, wo dies zweckmässig ist[88]. Aber auch die Vorschriften des Basler- und des Glarner Feriengesetzes (§ 107 III, resp. 11 I), wonach die Verpflegungsentschädigung bereits vor den Ferien

---

[80] Ges. Verz. je Nr. 20, Art. 17 II von AR und SG.
[81, 82] Nr. 20 von BE, Art. 28 II.
[83] Nr. 20 von LU, § 8 IV.
[84] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 173.
[85] Vgl. *Schönenberger*, Verhältnis, 92 a ff. Er verneint aber generelle Bussenverbote. U. E. dürfte aber auch ein generelles Bussenüberwälzungsverbot auf die Löhne dem OR nicht widersprechen; die meist sehr kleinen Bussen müssten in diesem Falle jedesmal vom Gebüssten bar bezahlt werden.
[86] Ebenso *Schönenberger*, Verhältnis, 95 a.
[87] Vgl. Tab. I, Abzüge für Betriebskosten.
[88] Vgl. Tab. I, Lohnvorschüsse.

auszubezahlen ist, liegt im öffentlichen Interesse und läuft der privatrechtlichen Ordnung des Bundes nicht zuwider.

OR 333 I fixiert die Zahltagsperiode für Arbeiter und für nicht im Hause lebende Dienstboten auf 14 Tage, für Angestellte auf einen Monat, für Dienstboten in Hausgemeinschaft auf 3 Monate und für landwirtschaftliche Arbeitnehmer auf ein halbes Jahr. Auch hier hält der Bund auf der Vertragsfreiheit wenig, sonst hätte er diese Regel nicht in seinen Arbeiterschutzgesetzen bestätigt[89]. Eine Bestätigung dürfen sich somit auch die Kantone erlauben, sofern sie sich polizeilich als notwendig erweist[90]. Dass das Wirtepersonal unter die monatliche Zahlungszeit fällt (eventuell sogar unter die 6 wöchentliche), bestätigt die Trinkgeldordnung (Art. 10 I)[91]. Die Gastwirtschaftsgesetze, die für dieses Personal monatliche Perioden aufstellen, dürften daher gültig sein[92]. Bestritten ist, ob die Kantone auch kürzere Zahltagsperioden festsetzen dürfen[93]. Betrachtet man einzig die 14tägige Zahltagsperiode, so könnte man zum Schluss kommen, dass sich ein Daruntergehen kaum je im öffentlichen Interesse aufdrängen würde. Berücksichtigt man aber die 3- und 6monatigen Perioden, so ist eine Korrektur im öffentlichen Interesse unter Umständen nicht ausgeschlossen. Man kann daher wohl allgemein feststellen, dass eine Verkürzung der Zahltagsperiode durch die Kantone angängig ist, wenn dies aus polizeirechtlichen Erwägungen oder aus Gründen der Zweckmässigkeit im öffentlichen Interesse sich aufdrängt[94]. Die Einheit der Rechtsordnung wird dadurch kaum gestört.

OR 335 schreibt hauptsächlich vor, dass bei unverschuldetem Dienstausfall wegen Krankheit für eine verhältnismässig kurze Zeit der Lohn

---

[89] Vgl. das Lohnzahlungsgesetz von 1902, Art. I a I; FG Art. 25 I, Ges. betr. nichtfabrikmässige Uhrenindustrie Art. 15 I.

[90] Vgl. Tab. I, Lohnperiode.

[91] *Oser/Schönenberger*, Kommentar, N. 11 zu OR 333 zählt das Wirtschaftspersonal entsprechend einem Entscheid in SJZ 22, 138 (Nr. 122) noch unter die Kategorie mit 14tägiger Lohnzahlung. Dies dürfte sich nun aber geändert haben.

[92] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 22 von AR und TG.

[93] Bejahend VAS I 576; *Hug* a. a. O. 391 a. Verneinend *Schönenberger*, Verhältnis, 95 a f.; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 172.

[94] Dies kann vorkommen etwa für 10tägige Zahltagsperioden, um zu einem einfacheren Monatsabschluss zu kommen. Dies wird auch in einzelnen Arbeitsordnungen so normiert, vgl. Bericht der Fabrikinspektoren 1944 95. Diese Möglichkeit besteht aber grundsätzlich nur gegenüber dem Privatrecht. Hat der Bund die Angelegenheit für eine Arbeiterkategorie schon öffentlichrechtlich geregelt, so treten die Erwägungen vorn S. 71 f. an den Platz.

[95] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 178, Anmerkung Nr. 45 a daselbst.

gleichwohl zu bezahlen sei. Auch dieser Artikel, der praktisch unzulänglich ist[95], benötigt geradezu eine polizeirechtliche Ergänzung im Sinne einer Bestätigung. Es erhöht die Rechtssicherheit und es liegt im öffentlichen Interesse, wenn Zürich in seiner Verordnung zum Gastwirtschaftsgesetz (§ 67) einen Barlohn von Fr. 2.—, der sich bei Spitalbehandlung auf Fr. 5.— pro Tag erhöht, als Lohnminimum für die Dauer der Krankheit festsetzt[96]. Abgesehen davon, dass diese Bestimmungen polizeirechtlichen Charakter tragen, dürften sie sich sehr wohl in die bestehende Rechtsordnung einfügen.

Eng mit dieser Regelung verwandt ist die Frage, ob die Kantone die Lohnzahlungspflicht auch für *Ferien-* und *Ruhetage* einführen dürfen. Darüber liegen bereits drei bundesgerichtliche Entscheide vor, die übereinstimmend die Frage bejahen, sofern ein berechtigtes öffentliches Interesse vorliege[97]. Für Ferien wird dieses Interesse allgemein angenommen, da Ferien ohne Lohnzahlung illusorisch wären[98]. Dagegen ist für Ruhetage von Fall zu Fall zu entscheiden, ob dies so sei[99]. Auch hier muss also die Freiheit des Lohnvertrages eine gewerbepolizeiliche Beschränkung erdulden.

OR 336 II verlangt für Mehrarbeit einen Lohnzuschuss, der nach den Verhältnissen zum vereinbarten Lohn und unter Würdigung der besonderen Umstände zu bemessen ist. Verschiedene kantonale Gesetze haben nun dieses Verhältnis zum vereinbarten Lohn auf 25 % festgesetzt[100] — Appenzell Ausserrhoden sogar auf einen Drittel[101] — und Zürich hat in der Verordnung zum Gastwirtschaftsgesetz (§ 64) Zulagen für die verschiedenen Angestellten von Fr. 1.— bis 3.— vorgeschrieben. Wiederum beweisen die Bundesgesetze mit Lohnschutznormen[102], dass die Vertragsfreiheit dem öffentlichen Interesse nachgeht. Gemäss Schönenberger[103] und Schweingruber[104] handelt es sich bei einschlägigen kan-

---

[96] Vgl. *Schweingruber*, a. a. O.

[97] BGE 58 I 30 ff.; 61 II 353; Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung Bd. 40 (1939) 237. Vgl. Kritik bei *Burckhardt*, Gedanken, 125 Anm. 1.

[98] BGE 58 I 31.

[99] Die Normierung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht des Arbeitgebers zur Lohnzahlung an einem kantonalen Feiertag wurde als unzulässig bezeichnet, dagegen als zulässig erachtet die kantonale (Solothurn) Normierung einer Lohnzahlungspflicht für den freien Nachmittag am 1. August.

[100] Vgl. Tab. II, Ueberzeitlohn.

[101] Ges. Verz. Nr. 20 Art. 13.

[102] Ges. Verz. Nr. 3 Art. 27 I; Nr. 10 Art. 14 II; Nr. 12 Art. 9 III.

[103] Verhältnis, 89 a f.

[104] Arbeitsrecht, 175 f.

tonalen Rechtssätzen um eine Präzisierung von Art. 336 II OR «im Sinn und Geist des Bundeszivilrechts, unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und Auffassungen, welche im kantonalen Gesetz besser zum Ausdruck kommen». Einige Schwierigkeiten der Einordnung könnten die oben erwähnten Zürcher Bestimmungen bringen, da in einer geldmässigen Fixierung der Zuschläge das Verhältnis zum bezahlten Lohn, auf das OR 336 II abstellt, nicht direkt zutage tritt. Da aber gerade die tarifmässigen Zulagen ebenfalls nach Massgabe der Löhne festgelegt sind, stimmt diese kantonale Regel mit dem OR überein.

OR 330 überlässt die Höhe der Löhne der vertraglichen Uebereinkunft oder der Ueblichkeit. Damit will unsere Rechtsordnung zweifellos eine privatrechtliche Lohnbildung beibehalten und jedes kantonale Vorgehen, das nicht einem berechtigten Bedürfnis zum Schutz der Polizeigüter (öffentliche Ordnung, Gesundheit, Sicherheit, lauteres Geschäftsgebaren usw.) entspringt, verhindern. Aus polizeirechtlichen Gründen dürfen aber auch die Kantone Lohntarife aufstellen[105]. Aus diesen Ueberlegungen heraus rechtfertigen sich die Fixierungen der Lohnskala für Ferien (§ 66), Krankheit (§ 67) und für Ueberzeitarbeit (§ 64) in der Verordnung zum Zürcher Gastwirtschaftsgesetz, sowie der Ferienlohntarif im Basler Feriengesetz (§ 13 III und IV). Erlaubt ist es den Kantonen auch, für das ständige Servierpersonal einen «angemessenen Barlohn» zu verlangen[106]. Dass gerade letzteres eine polizeiliche Notwendigkeit sein dürfte, hat der Bund selbst bewiesen, als er die Trinkgeldordnung mit den genau umschriebenen Grundlöhnen (Art. 13) ins öffentliche Bundesrecht hinüber nahm. Dass schliesslich die Errichtung vollständiger Mindestlohntarife angezeigt sein kann, beweist das Heimarbeitsgesetz[107]. Gleicherweise können die Lohntarife für Bergführer und Skilehrer vor OR 330 bestehen; ja, das Bundesgericht hat sogar anerkannt, dass selbst eine generelle richterliche Lohnfestsetzung für Zeitungsverkäufer OR 330 nicht entgegensteht[108]. Abschliessend ist somit auch hier festzuhalten, dass die freie Lohnbildung nicht absolut gilt, sondern dass den Kantonen noch weitgehende Rechte zur Lohnfixierung zustehen.

---

[105] Ebenso *Schönenberger*, 88 a f.; *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 174 f.; *Scherrer*, Diss., 64 («sofern das öffentliche Interesse es besonders dringend verlangt»).

[106] Ges. Verz. Nr. 22 von BE Art. 22.

[107] Ges. Verz. Nr. 8 c, 1.

[108] BGE 43 I 288 ff., bes. 295. Vgl. den früheren, negativen Entscheid in Bd. 26 I 326, Erw. 3 und 4. Ueber diesen polizeirechtlichen Ermessensraum hinaus steht dem kantonalen Recht aber keine öffentlich-rechtliche Ergänzungsmöglichkeit des Bundeszivilrechts offen.

Das OR enthält keine Bestimmungen darüber, ob Löhne in *bar* und in *Landeswährung* zu entrichten seien. Es enthält auch keine speziellen Vorschriften über den *Ort* (im Geschäft, nicht in der Wirtschaft) und über die *Zeit* (innert Arbeitszeit, an einem Werktag, nicht an einem Samstag) der *Zahlung*. Es spricht sich auch darüber nicht aus, ob für gewisse Zeiten (Nacht, Sonntag) *Lohnzuschläge* zu bezahlen seien. Wäre die Lohnzahlung im OR abschliessend geregelt, so könnte man nun argumentieren, der Gesetzgeber habe all das der freien Vereinbarung überlassen wollen. Nun haben aber gerade die oben erwähnten Bundesgerichtsentscheide (vor allem betreffend das Basler Feriengesetz) gezeigt, dass sich das OR gar nicht mit allen Lohnzahlungsmöglichkeiten befasst hat, dass jedenfalls eine partielle Regelung bestimmter Pflichten der Arbeitgeber noch nicht zum Schluss berechtige, im übrigen seien die Vertragsparteien frei und die Kantone hätten nichts mehr dreinzureden[109]. Da in allen genannten Fällen eine ungehörige Ausnutzung des Arbeiters vorkommen kann (Trucksystem, Zahlung in Wirtschaften, Zahlung ausserhalb der Arbeitszeit, rücksichtslose Störung der Nacht- und Sonntagsruhe), ist eine polizeirechtliche Ergänzung zum OR oft geradezu geboten[110].

Haben die Kantone auch in der *Zivilvollstreckung* des *SchKG* im Sinne des Lohnschutzes mitzureden? SchKG 80 II erlaubt es den Kantonen, Beschlüsse und Entscheide der Verwaltungsorgane den vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichzustellen. Dies gilt jedoch nur für die Zahlungen, die dem Staat selbst geschuldet werden (SchKG 43). Eine einfachere Vollstreckung könnten die Kantone daher nur für Schulden an staatliche Kassen: z.B. Familienausgleichskassen, Ferienkassen oder staatliche Versicherungen[111] einführen. Dann handelt es sich aber bereits um Abgaben, die nicht mehr unter das fallen, was in dieser Arbeit als Lohn bezeichnet wird[112]. Die abschliessende Regelung und der nur in freiem Ermessen errechenbare Betrag der pfändungsfreien Lohnsumme nach SchKG 93 verunmöglicht es den Kantonen, zum Schutze der

---

[109] Vgl. BGE 58 I 33. Ferner *Mutzner*, Diss. 73.

[110] Kantonale Truckverbote sind zulässig gemäss *Schönenberger*, Verhältnis, 87 a f. Ebenso *Hafner*, Kommentar, Bem. 2 zu OR 338; *Schönenberger*, 96 a erachtet auch kantonale Regelung von Zahlungsort und Zahlungszeit für zulässig. U. E. unrichtig der Schluss in VE 1930 Nr. 12, wonach den Kantonen nicht gestattet sein soll, Ueberzeitzuschläge zu normieren.

[111] Vgl. SchKG 80 II in Verb. mit 43.

[112] Vgl. Vorwort.

Arbeiter das Existenzminimum für den Kanton gesetzlich näher festzulegen.

c) Die Verbindlichkeit des kantonalen Lohnschutzrechtes im Zivilrecht des Bundes.

Bekanntlich ist das kantonale Lohnschutzrecht zunächst immer öffentliches Recht[113]. Wie das öffentliche Recht ganz allgemein auf das private Recht einwirken kann, wurde bereits vorne behandelt[114]. Zu untersuchen bleibt hier noch, wie das öffentliche Recht der Kantone auf das Zivilrecht des Bundes sich auswirken kann. Das Bundeszivilrecht muss daher dahin überprüft werden, ob und wie weit sein Sinn und Geist zivilrechtliche Wirkungen des kantonalen Lohnschutzrechtes noch zulässt. Auch hier rechtfertigt es sich wieder, nach den negativen und nach den positiven Wirkungen des kantonalen öffentlichen Rechtes auf das Bundeszivilrecht zu fragen.

aa) Die negativen Wirkungen des kantonalen Lohnschutzrechtes.

Vertragliche Abreden, die dem kantonalen Lohnschutzrecht widersprechen, sind dann nichtig, wenn der Begriff der Widerrechtlichkeit in OR 20 auch auf Vereinbarungen ausgedehnt werden kann, die dem öffentlichen Recht der Kantone entgegenstehen. Dies bejahen Praxis[115] und Lehre[116]. Unschlüssig ist man sich aber darüber, in welchem Ausmass das kantonale öffentliche Recht die Nichtigkeitsfolge herbeiführen könne. Bewirkt das kantonale Lohnschutzrecht, das dem Sinn und Geist des eidgenössischen Dienstvertragsrechtes nicht widerspricht, schlechthin die Nichtigkeit privater Abmachungen, die mit ihm nicht konform sind, oder nur die Nichtigkeit jener Vereinbarungen, die zugleich auch dem Geist des Bundeszivilrechtes widersprechen[117]? In diesem letzteren Falle wären demnach alle Verträge gültig, die sich zwar um das kantonale Recht nicht kümmern, aber direkt auch das Dienstvertragsrecht nicht verletzen, denn im Sinn und Geist des Bundeszivilrechtes sind für den konkreten Fall eine Menge von Lösungen möglich. Diese letztere Lösung

---

[113] Den Kantonen steht einzig zu, öffentlichrechtliche Normen mit privatrechtlichen Mitteln auszustatten, nicht auch primär privates Recht zu setzen.

[114] Vgl. vorn S. 34 f.

[115] Vgl. BGE 41 II 484/5.

[116] *Becker*, Kommentar, N. 5 zu OR 20; *Huber-Mutzner*, 227; von Tuhr/*Siegwart* OR, 236.

[117] *von Tuhr/Siegwart*, OR, 236 N. 22 belegen mit Nichtigkeitsfolge nur jene Handlung, «welche nicht nach Wortlaut und Sinn des Bundesrechts als erlaubt zu gelten hat». *Becker*, Kommentar, N. 5 zu OR 20 nimmt allgemein Widerrechtlichkeit an, wenn die Erfüllung eines Vertrages eine Verletzung der Treuepflicht oder der Rechtschaffenheit nach sich ziehen würde.

untergräbt aber die Widerspruchslosigkeit der gesamten Rechtsordnung, da man nach dieser Auslegung für eine Handlung besraft werden könnte. die der Zivilrichter schützen muss[118]. Unseres Erachtens führt daher jeder Verstoss der Vertragsparteien gegen die Lohnregeln der Kantone. die mit dem Bundeszivilrecht in Einklang stehen, auch zur zivilrechtlichen Nichtigkeit der Abmachung.

Noch zu beantworten bleibt nun, ob die Nichtigkeit eine partielle oder eine totale sei. Die Lösung dieser Frage ist von Bedeutung für die Art der positiven Einwirkung[119]. Eine Teilnichtigkeit gemäss OR 20 II wird eintreten, wenn der Dienstvertrag in einem Nebenpunkt im Sinne von OR 2 verletzt wird[120]. Nur ein Nebenpunkt dürfte verletzt sein. wenn eine der Zahlungsmodalitäten nicht eingehalten wird[121]. während alle Abweichungen hinsichtlich der Höhe des Lohnes zu Ungunsten des Arbeitnehmers den Kern des Dienstvertrages berühren und deshalb nicht einfach wie ein Nebenpunkt ergänzt werden können, sondern einer gänzlichen Nichtigkeit rufen[122]. Dies dürfte als Faustregel gelten. denn in jedem Vertrag liegen die objektiven und subjektiven Momente wieder etwas anders.

bb) Die positiven Einwirkungen des kantonalen Lohnschutzrechtes.

Die positive Einwirkung des kantonalen Lohnschutzrechtes auf das Zivilrecht kann eine verschiedene sein. Sie ist zu untersuchen für den Fall. da die Vertragsparteien über einzelne Punkte der Lohnzahlung überhaupt keine Abrede getroffen haben. für den Fall. da eine Teilnichtigkeit oder eine totale Nichtigkeit im Vertrag vorliegt und auch für

---

[118] In diesem Sinne scheint mir die Formulierung in BGE 41 II 485 zutreffend, die sagt, dass der Zivilrichter dann eine Nichtigkeit nicht aussprechen dürfe, «wenn das kantonale Gesetz selbst, dem der zivilrechtliche Inhalt des Vertrages zuwiderläuft, Gegenteiliges anordnet». Folglich hätte er sonst gemäss OR 20 wegen Verstosses gegen kantonales Recht die Nichtigkeitsfolge auszusprechen. Zweifellos wird auch diese Lösung Härten bringen, indem eine geringfügige Abweichung schon Nichtigkeitsfolgen nach sich zieht. Die andere Lösung ist im Sinne einer höheren Rechtseinheit aber geradezu rechtswidrig.

[119] Vgl. bb.

[120] Vgl. *Oftinger*, Eingriffe, 570 a ff.

[121] *Birchmeier*, Diss. 21, nimmt auch hier totale Nichtigkeit an.

[122] Mit *Oftinger*, Eingriffe, 570 f. nehme ich also an, dass mit OR 20 II nur horizontal gelegene Teile gemeint sein können, nicht vertikal gelegene, dass also analog zur Höchstpreisüberschreitung eine Lohnunterbietung nicht einfach geheilt werden kann, indem man den Lohn zur gesetzlichen Höhe ergänzt. OR 21 kommt für unsere Betrachtung schon deshalb nicht in Frage, weil auch bei Lohnunterbietungen das Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung nicht so offenbar ist, ganz abgesehen davon, dass meist auch die subjektiven Momente, die OR 21 verlangt, fehlen. Vgl. auch *Richard*, Rapports, 135 a f., der ebenfalls eine totale Nichtigkeit ex tunc annimmt.

den Fall, da das kantonale Recht seinen öffentlichrechtlichen Bestimmungen noch privatrechtliche Durchsetzungsmittel beigibt.

Sofern über die Lohnhöhe in einem Arbeitsverhältnis zwischen den Parteien *keine vertragliche Abmachung* besteht, gilt gemäss OR 330 I der «übliche Lohn». ZGB 5 II stellt aber geradezu die Vermutung auf, dass die Uebung im Kanton mit dem positiven kantonalen Recht übereinstimme[123]. Das kantonale öffentliche Recht wird unter diesen Umständen also im Bundeszivilrecht als Uebung weitergelten. Das gleiche ist der Fall, wenn ein kantonales Recht kürzere Lohnperioden aufstellt, als sie in OR 333 vorgesehen sind.

In den übrigen Rechtssätzen des OR, die die Löhne betreffen, ist dem Richter ein weitgehendes freies Ermessen eingeräumt[124]. Hier kann das kantonale Recht demnach über das richterliche Ermessen zur Geltung gelangen. Auch hier nämlich — wiederum mit Rücksicht auf die Widerspruchslosigkeit der Rechtsordnung — dürfte das richterliche Ermessen durch das kantonale Recht gebunden sein.

In allen Fällen, wo über die spezielle Art des Lohnschutzes überhaupt nichts im OR steht, reicht auch dieses gebundene richterliche Ermessen nicht aus. Wichtig zur Auslegung ist daher noch die Vermutung, dass, wenn nichts vereinbart wurde, anzunehmen ist, dass das öffentliche Kantonsrecht gelte[125]. Auf diesem Wege sind auch die Ferienlöhne klagbar, über die sich das OR ausschweigt[126].

Liegt eine *Teilnichtigkeit* vor, wird der Zahltag beispielsweise vertraglich auf einen Sonntag verlegt, entgegen den kantonalen Vorschriften, so wird oft das Dahinfallen dieser Vertragsbestimmung genügen. Unter Umständen ist dem Untergebenen mit dem Dahinfallen aber nicht gedient, und der Zweck der kantonalen Schutznorm erheischt es geradezu, dass dem Arbeiter auch ein positives Recht zusteht, das er anrufen kann. In solchen Fällen ist gemäss OR 2 anzunehmen, dass der Richter über diese Nebenbestimmung nach der Natur des Geschäftes zu entschei-

---

123 Gl. M. *Egger*, N. 18 zu ZGB 5. Allerdings können abweichende Uebungen nachgewiesen werden. Abweichende Uebungen gegen kant. öffentliches Recht sind aber schwerlich möglich.

124 OR 334, 335, 336.

125 Beweisen die Parteien, dass sie dies nicht vereinbaren wollten, so können wiederum Nichtigkeitsfolgen eintreten.

126 Möglich wäre aber auch, diese im Rahmen der «üblichen Löhne» gemäss OR 330 einzuklagen. Vgl. *Huber/Mutzner*, 227.

den hat; das heisst, dass es in seinem Ermessen liegt, diesen Nebenpunkt neu zu gestalten[127]. Damit nimmt das kantonale Recht wieder seinen Weg über das richterliche Ermessen.

Bei *totaler Nichtigkeit* des Dienstvertrages würden sich unhaltbare Situationen ergeben, würde man es beim Dahinfallen des Vertrages bewenden lassen: Der Arbeitnehmer, den das kantonale Recht zu schützen trachtete, müsste seine Lohnforderung als Schadenersatzforderung oder als ungerechtfertigte Bereicherung geltend machen. Dies ist aber mit dem Sinn und Zweck des Arbeitnehmerschutzes unvereinbar, und das kann auch nicht in der Absicht des Bundeszivilrechts liegen. Eine befriedigendere Gesetzesbestimmung lässt sich aber im Bundeszivilrecht nicht finden, weshalb hier eine Lücke vorliegen dürfte, die der Richter — soweit kein Gewohnheitsrecht vorliegt — im Sinn und Geist des Gesetzes auszufüllen hat. Was entspricht nun aber diesem Sinn und Geist eher, als gerade dem Recht, das zur Ergänzung des Bundeszivilrechtes geschaffen wurde und mit diesem harmonisch zusammenklingt, zur Geltung zu verhelfen[128]? Unseres Erachtens ist dies ein Weg, auf den das kantonale öffentliche Recht auch im Rahmen des Dienstvertragsrechtes zu zivilrechtlicher Bedeutung emporwachsen kann und vorläufig wenigstens als Uebung und Ortsgebrauch zu zivilrechtlicher Geltung gelangt. Diese ganze Operation sollte von Amtes wegen erfolgen, da ja sonst jede private Willkür den Zweck des Arbeiterschutzrechtes vereiteln könnte[129].

Schliesslich kann das öffentliche Lohnschutzrecht der Kantone auch zu *direkter privater Verbindlichkeit* gelangen, wenn das kantonale Recht dies vorsieht. Zu diesen Zugeständnissen an den kantonalen Gesetzgeber hat sich die bundesgerichtliche Praxis erst in allerneuester Zeit bereit gefunden[130]. Dieser neueste Weg zur zivilrechtlichen Durchsetzung kantonalen öffentlichen Rechts ist nichts anderes als folgerichtig. Wenn man dem kantonalen öffentlichen Recht schon eine Ergänzungsfunktion des Bundeszivilrechts zugesteht, so ist es nur konsequent, dass man solche, das Bundeszivilrecht ergänzende Rechtssätze, auch auf direktem Wege zur privatrechtlichen Geltung gelangen lässt. Stattet ein Kanton seine öffentlichrechtlichen Lohnschutzbestimmungen noch mit zivilrechtlichen

---

[127] Vgl. *v. Thur/Siegwart*, OR 244, N. 65.

[128] In diesem Sinne *Oftinger*, während *Richard* über die ungerechtfertigte Bereicherung und OR 31 den Ausgleich herbeiführen will.

[129] A. M. *Oftinger*, Eingriffe, 576 a, der den Richter nur auf Antrag entsprechend handeln lässt.

[130] Vgl. BGE 73 I 47 ff. und 228 f., bes. 229.

Durchsetzungsmitteln aus, so erhält der betreffende Verhaltensrechtssatz ganz einfach eine Doppelnatur, das heisst, er kann sowohl als Satz des öffentlichen wie des privaten Rechts gelten[131]. Ein Beispiel solchen Vorgehens bringt der Kanton Genf in seinem Feriengesetz[132], wo es gemäss Art. 17 II dem Privaten freisteht, den ausstehenden Ferienlohn auch selbständig im Zivilprozess geltend zu machen. Damit ist ein von Arbeitsrechtlern aufgestelltes Postulat durch eine blosse Aenderung der Bundesgerichtspraxis weitgehend in Erfüllung gegangen[133].

Abschliessend ergibt sich somit, dass es dem kantonalen öffentlichen Lohnschutzgesetz keineswegs an Wegen mangelt, um zu zivilrechtlicher Geltung zu gelangen.

C. Die ausschliesslichen Bundeskompetenzen

In diesem Abschnitt bleibt lediglich noch festzustellen, dass der Bund zwar sämtliche Kompetenzen zum privatrechtlichen und öffentlichrechtlichen Schutz der Löhne besitzt, dass er sie aber nicht ausschliesslich und allein besitzt, solange er das ganze Gebiet nicht abschliessend geregelt hat. Dies ergibt sich aus dem zwischen Bund und Kantonen meist geltenden Prinzip der Normenkonkurrenz.

Eine abschliessende Regelung fehlt aber vor allem für den öffentlichrechtlichen Lohnschutz. Es ist festzuhalten, dass der Bund bis heute für keine einzige Arbeitnehmerkategorie die Löhne abschliessend schützt. Am ehesten ist dies vielleicht noch für die Heimarbeiter der Fall. Aber auch sachlich hat er keine einzige Schutzart für sämtliche Arbeitnehmer durchgeführt[134]. Umgekehrt ergibt sich somit, dass die Kantone noch für alle Arbeiter in dieser oder jener Lohnfrage verbindliche Verpflichtungen erlassen können und dass ihrer Gesetzgebung keine der üblichen Lohnschutzarten entzogen ist[135].

---

131 Vgl. vorn S. 27 f.
132 Vgl. GE, Ges. Verz. Nr. 27.
133 BGE 73 I, 229. Vgl. auch den Vorschlag *Schweingrubers*, Arbeitsrecht, 199.
134 Ausgenommen den Schutz nach SchKG.
135 Ausgenommen die AVE aus kantonaler Kompetenz.

III.

Das Verfahren

Die Normen, die sich ausschliesslich oder auch nur hauptsächlich mit dem Lohnschutz befassen, sind äusserst selten[136]. Die meisten Bestimmungen, die die Löhne schützen sollen, sind mit einer Menge anderer Schutzsätze verbunden, die ihrerseits vielleicht mehr die Form des rechtlichen Erlasses bestimmen als die Lohnschutzregeln. Das gesamte Verfahren zur Setzung und zur Durchsetzung des Lohnschutzes unterscheidet sich daher in den Grundzügen nicht erheblich vom allgemeinen Verfahren zum Schutz der Arbeiterschaft. Gleichwohl soll hier der ganze staatliche Apparat zur Setzung und Durchsetzung von Lohnvorschriften kurz überblickt werden, da einerseits die Eigenart der Löhne (Familienlöhne, Ferienlöhne, Löhne für Arbeiter, für Lehrlinge usw.) auch dem Verfahren zur Festsetzung der Löhne und zu ihrer Durchsetzung ein besonderes Gepräge gibt, anderseits aber über den Vollzug des schweizerischen Arbeitsrechtes unseres Wissens keine umfassende Abhandlung besteht[137].

A. Das Verfahren zur Setzung des Lohnschutzrechtes

Eine gesonderte Betrachtung der rechtlichen Form des lohnschützenden Erlasses ist aus zwei Gründen notwendig: Wir sind stolz darauf, dass in unserem Staatswesen das Recht vor der Macht seinen Platz hat. Soll unser Rechtsstaatsbegriff seine Kraft behalten, dann werden wir ihm auch dann nachleben müssen, wenn man beispielsweise — was allgemein für die Rechtssetzung des Bundes gilt — ohne rechtliche Folgen sich über die Erlassformen eines Rechtssatzes hinwegsetzen könnte. Für die kantonale Rechtssetzung ist die Erlassform zudem von rechtlicher Bedeutung, da Rechtsätze, die nicht im verfassungsmässigen Verfahren erstellt wurden, mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden können[138].

---

[136] Vgl. Ges. Verz. Nr. 2; Nr. 8 b und c; je Nr. 25; je Nr. 31 und 32, Nr. I.

[137] Vgl. *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 201 ff. Was die Rechtssetzung anbetrifft, findet sich im Referat *Oswalds* am schweizerischen Juristentag 1943 ZSR 1943, 445 a ff. eine allgemeine Uebersicht.

[138] Wegen Verstossen gegen das Prinzip der Gewaltentrennung.

Die Festsetzung des Lohnschutzrechtes kann verschieden gestaltet werden, je nachdem es sich um den Erlass der primären Norm handelt oder um den der sekundären, welche lediglich die erste näher ausführt.

1. Die primäre Rechtssetzung

Jede Art des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes ist ein Vordringen des Staates in die Sphäre der persönlichen Freiheit: Wenn etwa geboten wird, der Lohn sei bar und nicht erst nach Monaten, er sei in Landeswährung und nicht in Ware oder ungesetzlichem Gelde, er sei vierzehntäglich und nicht monatlich zu bezahlen, oder wenn gar bestimmt wird, eine gewisse Lohnhöhe dürfe nicht unterboten werden, so liegt durchwegs eine Beschränkung der privaten Betätigungsmöglichkeit vor. Ein solcher Eingriff bedarf im Rechtsstaat jenes Rechtssetzungsverfahrens, das für die Art und die Intensität des Eingriffs gemäss Verfassung vorgeschrieben ist.

a) Die Rechtssetzung durch die Legislative.

Im gewaltentrennenden Rechtsstaat hat der Eingriff in die private Rechtssphäre grundsätzlich von der Legislative aus und im Gesetzgebungsverfahren zu geschehen[139]. Fast immer ist für das geltende Lohnschutzrecht dieser Weg eingeschlagen worden. Immerhin bestehen einzelne Erlasse, die nicht auf dem formellen Gesetzgebungsweg ergangen sind, indem sie nicht dem Referendum unterstellt wurden. Dieses Vorgehen ist im Bund zulässig für Staatsverträge, die unter 15 Jahren befristet sind[140]. Dies gilt auch für befristete dringliche Bundesbeschlüsse[141].

b) Die Rechtssetzung durch die Exekutive.

aa) Die Setzung von Organisationsrecht .

Zunächst ist die Exekutive einmal zuständig zur Schaffung von internem Verwaltungsrecht[142]. Grundsätzlich wird es in der Kompetenz der Regierung liegen, Hilfsorgane der kantonalen Verwaltung zu errichten. Nichts anderes als solche Hilfsorgane sind aber die Lohnbegutachtungskommissionen, die keine weiteren Befugnisse haben, als den Stand der

---

139 Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 478 a.

140 BV 89 IV. Als Beispiel Bund, Ges. Verz. Nr. 1 und Nr. 16.

141 BV 32 I in Verb. mit 89 III. Ueber das selbständige primäre Verordnungsrecht der Parlamente vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 476 a f., 480 a ff.

142 Vgl. *Ruck*, Verwaltungsrecht I, 65 ff.

Löhne festzustellen (Lohnstatistik ohne besondere Auskunftspflicht der Parteien des Lohnvertrages) und gegebenenfalls unverbindlich auf die Arbeitgeber einzuwirken[143]. Ist aber auch die Auskunftspflicht vorgeschrieben, so muss der Gesetzgebungsweg beschritten werden, da diese rechtliche Verpflichtung in den privaten Bereich eindringt[144].

Wo das kantonale Recht nicht ausdrücklich gegenteilige Bestimmungen enthält[145], sind auch die Submissions- und Subventionsreglemente[146] nur verwaltungsinterne Anweisungen, die die Exekutive allein, unter Umständen sogar einzelne Verwaltungszweige der Exekutive, erlassen können. Grundsätzlich genügt also eine Regierungsverordnung[147].

Immerhin ist auch diese Tätigkeit der Exekutive parlamentarisch überwacht, indem neue Aemter und Ausgaben jedenfalls zum Gegenstand der Budgetberatung werden können.

bb) Die selbständige Rechtsverordnung.

Im Rahmen des selbständigen Polizeiverordnungsrechtes[148] steht den Regierungen der Kantone und der des Bundes die Möglichkeit offen, primäre Lohnvorschriften zu erlassen, sofern die Verfassung nichts Gegenteiliges ausspricht[149].In Anwendung dieser Kompetenzen haben einzelne Kantone[150] Reglemente für Bergführer und Skilehrer erlassen, gemäss denen für diese Berufe Lohntarife errichtet werden können. Zwar ist anzunehmen, dass sich in diesen Berufen eine staatliche Festlegung der Löhne aus polizeilichen Erwägungen aufdrängt[151]; fraglich ist aber,

---

[143] So im Bund die «Beratende Kommission in Lohnfragen».

[144] So ausdrücklich SO (Ges. Verz. Nr. 1). Für den Aargau vgl. Grossratsprotokoll 1947, 632.

[145] So z. B. AG, KV Art. 91 IV.

[146] Zwar bringen die Subventionsbestimmungen auch öffentlich-rechtliche Ansprüche für die Privaten. Da es sich aber beim Erlass um einen einseitigen Verpflichtungsakt des Staates handelt und der Private ja nur berechtigt, nicht auch verpflichtet wird, unterliegt u. E. dieser Erlass keinen andern Regeln als die Einführung neuer Ausgabenposten im Staatsbudget. Grundsätzlich werden also auch die Anleitungen zum Erteilen von Subventionen in Form von Verwaltungsverordnungen vor sich gehen können. Vgl. *Schneider*, Diss., 110 ff.; *Dreyer*, Diss., 27 ff. zum Teil a. M. s. 29 f.

[147] Dies trifft für die meisten Kantone zu. Vgl. je Nr. 23 in ZH, SZ, FG, BL, SH, SG, TG, VD, VS, NE. Vermutlich finden sich noch weitere Kantone, deren Erlasse aber nicht in die Zusammenstellung der Sozialgesetzgebung des Bundes aufgenommen worden sind.

[148] Ueber den Begriff der selbständigen Polizei VO vgl. *Schindler*, PVO, 307.

[149] Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 508 a ff.; *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 321; *Schindler*, Polizeiverordnung, 306; *Giacometti*, Rechtsverordnungsrecht, 257 ff.

[150] Vgl. Ges. Verz. VS Nr. 32 und a.

[151] Vgl. vorn S. 59 f.

ob eine solche dauernde Kompetenzerteilung zur Festlegung von Lohntarifen den Rahmen der selbständigen Polizeiverordnung nicht doch sprenge[152]. Weder eine unmittelbar drohende Gefahr, noch eine gegebene Dringlichkeit[153], die eine selbständige regierungsrätliche Rechtsverordnung rechtfertigen würden, liegen für die Kompetenzerteilung zur Lohntarifierung vor[154]. In diesem Falle könnte einzig eine ausdrückliche Kompetenzerteilung zum Erlass regierungsrätlicher Verordnungen für die fraglichen Berufe, sei es in der Verfassung oder in einem Gesetz, die Verfassungsgemässheit solcher Erlasse herstellen[155]. Gerade die Erteilung solcher Befugnisse fehlt aber im Kanton Wallis, weshalb die Kompetenzerteilung zum Erlass von Lohntarifen für Bergführer und Skilehrer vom rein positivrechtlichen Standpunkt aus mit dem Prinzip der Gewaltentrennung, wie es im Kanton Wallis durchgeführt wird, im Widerspruch steht. Eine letzte Rechtfertigung, die sich allenfalls geben liesse, bietet der Nachweis eines alten, unangefochtenen Gewohnheitsrechtes[156]. Unseres Erachtens liegt dies hier vor.

Richtiger ging zum Erlass entsprechender Bestimmungen Appenzell-Innerrhoden vor[157], das zwar ebenfalls eine Rechtsverordnung erliess, die aber vom verfassungsmässig dazu eingesetzten Grossen Rat ausging[158]. Am sichersten geht Waadt, das die entsprechenden Rechtssätze in ein Gesetz fasste[159].

Allgemein darf gesagt werden, dass die selbständige Rechtsverordnung der Exekutive zum Erlass von Lohnschutzbestimmungen — von der

---

[152] Der zeitlich beschränkte Charakter gehört geradezu zum Wesen der selbständigen Polizeiverordnung. Immerhin kann nach der Rechtssprechung des Bundesgerichtes auch ein Dauererlass möglich sein, wenn die Gefahr eine dauernde ist (BGE 32 I 110 ff.). Vgl. zu diesen Reglementen *Siegrist*, Diss. 59 f., der der Walliser Regierung das Rechtsverordnungsrecht überhaupt abspricht in Anlehnung an die Interpretationsmethode Giacomettis. Vgl. auch *Oswald*, Gewaltentrennung, 511 a f.

[153] Dies sind die beiden Voraussetzungen gemäss BGE 57 I 275.

[154] Sonst hätte es ja für die Mindestlohngesetzgebung in der Heimarbeit auch nur eines BRB bedurft.

[155] Vgl. BGE 57 I 1; 55 I 162. (Hier allerdings auf Grund von Vorbehalten im Gesetz. Dann handelt es sich aber nicht mehr um selbständige Polizeiverordnungen, sondern um sekundäre delegierte Normen.)

[156] In diesem Rahmen ist u. E. Gewohnheitsrecht zulässig, da es die Verfassung ergänzt. Von einer eigentlichen Verfassungsverletzung kann deshalb nicht gesprochen werden, weil dieses Verfahren wohl in der Volksüberzeugung ruht und älter ist als die positive Fassung. Zum Gewohnheitsrecht vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 506 a f. Vgl. ferner *Kämpfer*, Diss. 9 ff.; *Giacometti*, Staatsrecht, 505.

[157] Ges. Verz. IR Nr. 32.

[158] Vgl. *Siegrist*, Diss., 43.

[159] Vgl. Ges. Verz. VD, Nr. 32.

Dringlichkeit bei unmittelbar drohender Gefahr abgesehen — ein unzulässiges Rechtssetzungsverfahren ist.

cc) Die Notverordnung.

Wohl am stärksten wird das Prinzip der Gewaltentrennung durch das Notverordnungsrecht der Kriegszeit durchbrochen, wo die Regierung im Interesse der öffentlichen Sicherheit nicht nur praeter legem, sondern auch contra legem generelle Rechtssätze erlassen darf[160]. Als solche Notverordnungen des Bundesrates (zum Teil schon aus der Krisenzeit) gelten die Beschlüsse betreffend die ausserordentlichen Kosten der Lebenshaltung[161], betreffend den Schutz der Bergarbeiter[162] und betreffend die Uhrenindustrie[163]. Mit dem Abbau des Vollmachtenregimes werden sie als Bundesratsbeschlüsse verschwinden[164]. Soweit sie voraussichtlich nur noch kurze Zeit in Kraft bleiben müssen, dürften sie in dringliche Bundesbeschlüsse überführt werden; die noch verbleibenden Notverordnungen mit lohnschützenden Rechtssätzen, die auch weiterhin in Kraft bleiben sollen, sind gemäss den neuen Wirtschaftsartikeln (BV 32 I) dem Referendum zu unterstellen. Aehnlich ist der Staatsratsbeschluss des Kantons Freiburg betreffend ausserordentliche Zulagen an verheiratete landwirtschaftliche Dienstboten aus dem Kriegsnotrecht hervorgegangen. Er bleibt als Staatsratsbeschluss auch weiterhin rechtsgültig, da es sich um keinen Eingriff in die Privatsphäre handelt, sondern lediglich um eine Verteilung staatlicher Gelder, die zudem bei der Budgetberatung zur Sprache kommt[165].

2. Die sekundäre Rechtssetzung

Ist einmal durch die primäre Rechtsnorm der Rahmen des Lohnschutzes gegeben, so erweist es sich meist notwendig, diese noch abstrakt und generell gefassten Rechtssätze gemäss den wirtschaftlichen Gegeben-

---

[160] Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 515 a.
[161] Vgl. Ges. Verz. Nr. 7.
[162] Vgl. Ges. Verz. Nr. 10.
[163] Vgl. Ges. Verz. Nr. 11 und 12.
[164] Seit 1. 1. 48 ist die Bergwerksordnung (Ges. Verz. Nr. 10) schon ausser Kraft. BRB v. 13. 12. 47 / AS 63, 1302.
[165] Anders die finanzielle Beihilfe an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern im Bund als BB. (Vgl. Ges. Verz. Nr. 15.) Hier ist ein BB nötig, weil Auskunftspflicht der Privaten verlangt wird und Vergehen dagegen bestraft werden.

heiten näher auszuführen. Dies ist hauptsächlich Aufgabe der Exekutive. Immerhin kann allenfalls auch der Gesetzgeber selbst oder gar die Justiz die nötigen Verordnungen treffen.

a) Die Vollzugsverordnungen der Legislative.

Es widerspricht der Logik und dem Wesen der Vollzugsverordnung, wenn der Gesetzgeber diese selbst erlässt. Dies trifft jedoch nur für den Gesetzgeber zu, der das Hauptgesetz erlassen hat, nicht auch für einen dritten, der nur für einen Gebietsteil legiferieren kann[166]. Der kantonale Vollzug von Bundesrecht muss sogar stets vom kantonalen Gesetzgeber selbst normiert werden, sofern er blosse Kompetenzabtretungen des Bundesrechts ausnützt, Minimalbestimmungen weiter ausführt oder ergänzt, die nach kantonalem Verfassungsrecht der Gesetzgebung unterstehen[167]. Demnach hätte der Kanton Tessin ein Einführungs*gesetz* zum Berufsbildungsgesetz und nicht nur ein Decreto esecutivo erlassen sollen, da gemäss dieser Verordnung die bezahlten Ferien von 6 auf 10 Tage erhöht werden. Die übrigen Kantone haben diese Konsequenzen gezogen[168]. Stets hat sich der kantonale Gesetzgeber aber an das Bundesrecht zu halten. Im Zweifel wird es richtig sein, wenn die kantonale Vollzugsnorm zu einem Bundesgesetz in Gesetzesform erlassen wird.

Nicht selten kommt es vor, dass die Festlegung einer Vollzugsverordnung einem Teilorgan der Legislative überlassen wird[169]. Dies bietet gewisse Vorteile, da keine referendumspolitischen Rücksichten genommen werden müssen. Andererseits beruht der Erlass dann auf breiterer Basis, nämlich auf der Volksvertretung und nicht nur auf der Regierung allein. Für diese Art der Vollzugsverordnung gilt das gleiche, was nun für die Tätigkeit der Exekutive festgehalten werden muss.

b) Die Vollzugsverordnungen der Exekutive.

Zum wesentlichen Inhalt der Vollzugsverordnung gehört nur die Bestimmung der Organe, die das primäre Gesetz durchzuführen haben[170]. Sehr oft muss aber auch das Verhaltensrecht in der Vollzugsverordnung näher ausgeführt werden, sei es, weil eine konkretere Formulierung notwendig

---

166 Wie eben der kantonale Gesetzgeber beim Erlass von VVO für Bundesrecht.

167 Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 478/88 a.

168 Vgl. je Nr. 25 von ZH und SH; Nr. 27 von BS.

169 So dem Grossen Rat, der für sich allein nicht Gesetzgeber ist, wo ein obligatorisches oder fakultatives Referendum oder auch nur ein Vetorecht des Volkes besteht und zum formellen Gesetz nötig wäre. Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 488 a f.

170 Ueber die Vollziehungsverordnung der Exekutive vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 482 a ff., 486 a ff.

ist, sei es, weil gewisse Verhaltensrechtssätze — gerade über die Lohnhöhe — einem raschen Wechsel unterliegen und sich daher für das formelle Gesetzgebungsverfahren nicht eignen. Es soll daher hier überprüft werden, wieweit der Gesetzgeber seine alleinige Kompetenz zur Setzung von Verhaltensrecht an das Exekutivorgan abtreten kann, wie eine Exekutive sich gesetzgeberisch betätigt und wieweit sie selbst die erhaltenen Kompetenzen an Unterorgane weitergeben kann.

aa) Der sachliche Umfang der Delegation.

Die Delegation zur Rechtssetzung von Verhaltensrecht bewirkt den Erlass von gesetzesvertretenden Verordnungen durch Verwaltungsorgane. Wo ernsthafte Gründe für die Uebertragung von Gesetzgebungsaufgaben an die Vollzugsbehörde sprechen, ist sie zulässig[171]. Wann solche ernsthafte Gründe vorliegen, muss von Fall zu Fall entschieden werden[172]. Der schweizerische Gesetzgeber hat im Rahmen des Lohnschutzrechtes verhältnismässig selten der Exekutive solche Kompetenzen übertragen. Im Bund haben sich bis jetzt drei Möglichkeiten realisiert: Genehmigung der Fabrikordnung, Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und Festsetzung von Mindestlöhnen in der Heimarbeit.

Mit der *Genehmigung* der *Fabrikordnung* kann die Exekutive den Lohnzahlungsvorschriften eines Betriebes rechtliche Geltung geben. Eine solche Delegation ist zweifellos zulässig, weil die Eigenarten der Betriebe gewisse Modifikationen in der Lohnauszahlung verlangen, denen das Gesetz nicht Rechnung tragen kann; im weiteren auch deshalb, weil nur noch eine sehr beschränkte und unbedeutende Abweichung von den gesetzlichen Auszahlungsvorschriften möglich ist. Die gleiche Ueberlegung gilt für die kantonalen Arbeitsordnungen.

Was schliesslich die Kompetenz des Bundesrates und zum Teil auch der kantonalen Regierungen zur *Allgemeinverbindlicherklärung* gemäss den verschiedenen einschlägigen Erlassen[173] anbetrifft, so handelt es sich hier um eine Tätigkeit, die von einer schweizerischen Legislative kaum ausgeübt werden könnte. Die Uebertragung der Rechtssetzungskompetenz an die Exekutive gehört geradezu zum Wesen der AVE[174].

---

171 Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 487 a, 488 a.
172 Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 496 a.
173 Vgl. Ges. Verz. Nr. 6 und a; 8 und c; 14 und a.
174 *Thalmann*, AVE, kritisiert nur die Teilnahme der Verbände. Darüber hinten S. 95 f.

Auch die Mindestlöhne in der Heimarbeit werden durch bundesrätliche Verordnungen festgesetzt[175]. Diese Kompetenzdelegation zur Festsetzung von Mindestlöhnen, die sich immerhin noch in gewerbepolizeilichem Rahmen halten, ist selbstverständlich zulässig und erforderlich.

Nach geltendem Recht wird der kantonale Lohnschutz nur ausnahmsweise in den Vollziehungsverordnungen näher geregelt. In Zürichs Gastwirtschaftsgesetz (§ 108) und im entsprechenden Gesetz Nidwaldens (§ 37) werden nähere Bestimmungen über die Freizeit und allgemein über das Arbeitsverhältnis der Vollziehungsverordnung überlassen. Wenn nun das Nidwaldner Parlament bezahlte Ruhetage normierte und der Zürcher Regierungsrat sogar Lohntarife für Ferien, Krankheit und Ueberzeitarbeit aufstellte, so ist eine für den gewaltentrennenden Rechtsstaat erträgliche Kompetenzdelegation kaum überschritten[176]. Ebenso zulässig erscheint die Ermächtigung der Kantonsregierung zur Festlegung eines Bergführer- oder Skilehrertarifes[177]. Ganz allgemein darf angenommen werden, dass eine Kompetenzdelegation an die Regierung vom Standpunkt der Gewaltentrennung aus immer erlaubt ist, soweit der Exekutive die Setzung von Polizeirecht übertragen wird[178]. In diesem Sinne geben die einschlägigen kantonalen Verordnungen zu keiner Beanstandung Anlass.

bb) Die Delegation an untergeordnete Organe.

Im Bundesrecht[179] und zum Teil im kantonalen Recht ist auch eine Uebertragung von bereits durch Delegation erhaltenen Kompetenzen auf einzelne Departemente oder Aemter möglich. Im geltenden Lohnschutzrecht ist uns einzig eine solche Delegation zur Fixierung eines Lohntarifes für Skilehrer an das Polizeidepartement des Kantons Wallis bekannt[180]. Wenn auch eine solche Delegation rechtlich nicht angefochten werden kann, so ist mit Rücksicht auf die Zweckmässigkeit und Rechtssicherheit ein solches Verfahren doch abzulehnen, da es dem schweizerischen Kollegialsystem der Regierung widerspricht, wenn ein einzelnes

---

175 Vgl. Ges. Verz. Nr. 8 b und c, d, e.

176 Aus der Ermächtigung zur Ferienregelung ergibt sich ja auch die Ermächtigung zur Regelung der Ferienlöhne. Vgl. BGE 58 I 31. Immerhin wäre eine genauere Kompetenzumschreibung der Exekutive kein Nachteil.

177 Vgl. Ges. Verz. je Nr. 32 VD (Art. 8, ausgeführt in Nr. 32 a Art. 12) IR, Art. 10 und VS § 36.

178 Dabei soll das Gesetzgebungsrecht nur in bezug auf bestimmt umschriebene Punkte übertragen werden. Vgl. *Oswald*, Gewaltentrennung, 501 a.

179 Vgl. BV 103 II.

180 Vgl. Ges. Verz. VS Nr. 32 a Art. 25.

Mitglied dieser obersten Behörde für eine ganze Berufsgruppe die Löhne festsetzen kann.

c) An die Justiz delegierte Rechtssetzungsbefugnis.

Am ungewohntesten im Gefüge des gewaltentrennenden Staatswesens kommt es uns vor, wenn richterliche Organe zum Teil in richterlichem Verfahren allgemeinverbindliche Rechtssätze erlassen. Zum Schutz der Löhne ist ein entsprechender eidgenössischer[181] und ein kantonaler Versuch[182] unternommen worden. Gemäss dem Bundesratsbeschluss betreffend die Kosten der Lebenshaltung wird das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement ermächtigt, schiedsgerichtlich und endgültig über kollektive Lohnstreitigkeiten zu entscheiden. Das Prinzip der Gewaltentrennung ist hier geradezu auf den Kopf gestellt, indem ein untergeordnetes Exekutivorgan in der Eigenschaft eines Richters generell abstrakte Normen erlässt, denn das Schiedsgerichtsurteil ist nichts anderes als eine verbindliche Lohnfestsetzung für eine ganze Berufsgruppe, praktisch auch für jene, die am Kollektivstreit nicht beteiligt waren. Dieser Bundesratsbeschluss datiert aus der Zeit der Frankenabwertung, als ein plötzliches und energisches Eingreifen geboten war und die juristische Richtigkeit erst in zweiter Linie in Betracht gezogen wurde[183].

Anders verhält es sich im fraglichen Genfer Gesetz: Bestehen in einer Berufsgruppe keine Tarife, so gelten die üblichen. Diese können bei Streitigkeiten durch die Commission centrale des Prud'hommes mit Zuzug von Verbandsvertretern allgemeinverbindlich festgesetzt werden, wenn die Einigungsverhandlungen scheitern. Einem richterlichen Organ (Conseil des Prud'hommes) wird somit die Kompetenz zum Erlass von Lohntarifen — in Form eines obligatorischen Schiedsspruches (Art. 13) — delegiert. Dies ist insofern zweckmässig, als eine unpolitische Behörde, die sich zudem zur Hauptsache mit Lohnfragen zu befassen hat, den Tarif aufstellt. Praktisch kommt diesem richterlichen Tarif keine andere Bedeutung zu als dem Präjudiz des obersten Gerichtes[184]. Theoretisch besteht allerdings ein Eingriff in die Gewaltentrennung, da die Justiz die Normen, die sie anzuwenden hat, selbst aufstellt. Unseres

[181] Vgl. Ges. Verz. Nr. 7.

[182] Vgl. Ges. Verz. Nr. 34 GE.

[183] Die Expertenkommission verlangte Beschränkung dieses BRB auf ein Jahr, während sich die Minderheit auch gegen eine vorübergehende staatliche Schiedsgerichtsbarkeit wendete. Vgl. Bbl 1937 II 931/3 (Bericht der begutachteten Kommission für Wirtschaftsgesetzgebung).

[184] Art. 1: «Ont force d'usage les tarifs et conditions générales d'engagements établis en conformité de la présente loi.»

Erachtens rechtfertigt sich aber diese Art der Delegation aus Zweckmässigkeitsgründen[185]. Ein Missbrauch der Kompetenzen durch das Gericht ist völlig ausgeschlossen.

d) Die Mitwirkung der Verbände.

Mit dem Erstarken der Verbände und der Entwicklung des individuellen zum kollektiven Arbeitsverhältnis ist auch die Frage der Mitwirkung dieser Verbände aktueller geworden. Da die Hauptaufgabe dieser Berufsorganisationen gerade die Errichtung von Lohntarifen bildet, ist es verständlich, wenn sie auch bei der generell abstrakten Lohnnormierung durch den Staat herbeigezogen werden.

Ohne dass die Verbände rechtlich zur Rechtssetzung herangezogen werden, sind sie praktisch die Bildner der «üblichen Löhne», die weitgehend zivilrechtliche Geltung erlangen und auf die das Submissions- und Subventionsrecht fast ausschliesslich Bezug nimmt[186]. Ein einschlägiges Reglement von Basel-Land[187] verpflichtet ausschliesslich auf den Gesamtarbeitsvertrag der Berufsgruppe. Damit wird der jeweilige Tarif des ausdrücklich anerkannten Gesamtarbeitsvertrages auch für die Verwaltungsorgane verbindlich. Auch in diesem Falle haben die Verbände noch keine Kompetenz zur Rechtssetzung. Ihre Vereinbarung wird lediglich anerkannt.

Hingegen sind sie im eigentlichen Verfahren zur Setzung von Verhaltensrecht weitgehend als beratende Organe berufen: Im Heimarbeitsgesetz werden die Fachkommissionen erst nach Anhörung der Berufsverbände gebildet. Zudem werden die Berufsverbände noch speziell angefragt, wenn die Fachkommission eine Ausdehnung des Lohntarifes auf Nichtheimarbeiter verlangt. Dazu haben die Verbände in den letzten Jahren einen geradezu gewohnheitsrechtlich gewordenen Anspruch auf Anhörung durch die staatlichen Organe erlangt, die vor allem auch Lohnschutzrecht vorzubereiten oder zu erlassen haben. In dieser Eigenschaft sind sie folglich staatsrechtlich anerkannte beratende Organe[188].

Im Recht der Allgemeinverbindlicherklärung übernehmen die Verbände die Funktion des Parlamentes beim formellen Rechtssetzungs-

---

185 Dies wurde denn vom Bundesgericht auch nicht gerügt, als es sich einmal mit den Tarifen dieses Organs zu befassen hatte. BGE 43 I 288 ff.

186 Vgl. vorn S. 18.

187 Vgl. Ges. Verz. BL Nr. 23.

188 Die Tendenz geht dahin, den Verbänden eine grössere Verantwortung zu übertragen. Bbl 1937 II 897.

verfahren mit dem einen Unterschied, dass die entscheidende Instanz nicht allen vorgeschlagenen Rechtssätzen die Rechtskraft erteilen muss. Auch hier betätigen sie sich als private Organe in Ausübung einer öffentlichrechtlichen Funktion.

Ebenfalls öffentlichrechtliche Funktionen sind den Verbänden übertragen, wenn sie am Entscheid selbst teilnehmen müssen, wie dies beim erwähnten[189] Genfer Gesetz der Fall ist, wo der Conseil des Prud'hommes zur Festsetzung des Lohntarifes durch Verbandsabgeordnete erweitert wird.

Einen letzten Schritt in der Beteiligung der Verbände dürfte der Bundesratsbeschluss für die nichtfabrikmässige Uhrenindustrie gemacht haben, der in Art. 15 III bestimmt: «Insoweit für einen Industriezweig die Löhne, die bezahlten Ferien und andere Vorteile gesamtarbeitsvertraglich oder durch Schiedsspruch bestimmt sind, sind diese für den Betriebsinhaber ebenfalls verbindlich.» Indem das Gesetz hier sozusagen vorschüssig jeden Gesamtarbeitsvertrag anerkennt, erteilt es praktisch eine Delegation zur gesetzlichen Fixierung von Lohntarifen, Ferienlöhnen usw. an die Verbände. Dieser Schritt dürfte sich unseres Erachtens nur in der Uhrenindustrie rechtfertigen, da diese durchgehend organisiert ist und die Berufsverbände im letzten Jahrzehnt gleichsam in eine halbamtliche Stellung hinein gewachsen sind. Unzulässig ist diese Delegation aber überall dort, wo die Verbände rein privatrechtlich bleiben und rechtlich keinen Monopolcharakter haben[190].

B. Das Verfahren zur Durchsetzung des Lohnschutzes

Der idealste Rechtssatz zum Schutz des abhängigen Arbeiters bleibt toter Buchstabe, wenn seine Durchsetzung nicht durch ein wohldurchdachtes Verfahren und durch geeignete Organe gewährleistet ist. Es bleibt daher noch zu untersuchen, wie das Verfahren sachlich geregelt ist, damit es seinen Zweck, den Schutz der Löhne erreicht. Zu betrachten ist vor allem, wie sich die Durchsetzungsfunktionen auf die einzelnen Organe verteilen.

---

189 Vgl. Anmerkung Nr. 182.
190 Vgl. BV rev. Art. 32 III.

1. Das System der Durchsetzung der lohnschützenden Rechtssätze

Ist das Verfahren zur Durchsetzung der Löhne vollständig ausgebaut, so kann man zunächst eine Kontrolltätigkeit, dann eine vermittelnde Tätigkeit und schliesslich eine sanktionierende Tätigkeit der Vollzugsorgane feststellen.

a) Die Kontrolltätigkeit der Vollzugsorgane.

Die Kontrolltätigkeit erschöpft sich in der Ueberprüfung der konkreten Lohnverhältnisse auf ihre Uebereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften. Der private Lohnvertrag wird gemäss verschiedenen Formvorschriften öffentlich bekannt gemacht, oder durch öffentlichrechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien erlangen die Kontrollorgane Einsicht in die Lohnabrede. Wie weit das geltende Lohnschutzrecht den Inspektoren ihre Aufgabe erleichtert und wie weit eine Lohnkontrolle überhaupt möglich ist, wurde vorn bereits dargelegt[191]. Festzuhalten ist hier nur, dass die Kontrolle die erste und die wichtigste Stufe bei der Verwirklichung des Lohnschutzes für den einzelnen Arbeiter ist.

b) Das Zwischenverfahren.

Deckt die Kontrolle eine Gesetzesübertretung auf, so müsste der Delinquent nach allgemeinen Regeln mit Verwaltungs- oder Strafsanktion belegt werden. Dies wäre dann ganz unzweckmässig, wenn der Unternehmer mit dem Lösegeld einer Busse sich über die viel grössere Lohnschuld an seine Arbeiter hinwegsetzen könnte. Die eidgenössischen und kantonalen Vollzugsorgane sind daher, zum Teil gestützt auf positivrechtliche Anweisungen, zum Teil in Anwendung eines von der Zweckmässigkeit diktierten Ermessensgebrauches, in vielen Fällen dazu gelangt, zunächst von einer Strafanzeige abzusehen und den Gesetzesübertreter lediglich mit Strafandrohung an seine Pflichten zu mahnen. Immerhin ist auch dieser Durchsetzungsversuch nicht ideal, da es ein säumiger Zahler geradezu darauf ankommen lassen könnte, ob er erwischt werde. Würde man dann seine Verfehlungen entdecken, dann müsste er nur das begleichen, was er ohnehin hätte zahlen sollen. Deshalb wird dieses Zwischenverfahren in der Regel nur das erste Mal angebracht sein. Aehnliche Wirkungen erzielen die Kontrollorgane mit Ordnungsbussen[192].

---

191 Vgl. vorn S. 30.

192 Vgl. VVO zum FG Art. 206; Ges. Verz. Nr. 8 b; Nr. II, BS Nr. 27 a (§ 6 II u. III); Nr. 3 b § 5.

c) Das Sanktionsverfahren.

Hat der Fehlbare das Gesetz schon öfters übertreten oder weigert er sich, der Verpflichtung nachzukommen, so wird über ihn die Straf- oder Verwaltungssanktion verhängt, die in bezug auf den Lohnschutz vorn besprochen wurde[193].

Wäre der öffentlichrechtliche Schutz der Löhne ein absoluter, so müsste sich nun noch eine vierte Durchsetzungsstufe anschliessen, gemäss der die öffentlichrechtlichen Organe auch die Auszahlung der Lohndifferenzen direkt zur öffentlichrechtlichen Vollstreckung bringen könnten. Nach geltendem Schuldbetreibungsrecht ist dieser Schritt nur so weit möglich, als die Löhne oder Lohnzulagen ihren vertraglichen Charakter aufgegeben haben und zu staatlichen Abgaben geworden sind[194]. Eine solche Metamorphose der Löhne kann sich aber nur soweit rechtfertigen, als es sich um Zulagen handelt, die von der persönlichen Arbeitsleistung im Betrieb unabhängig sind: und zweckmässig ist sie nur, soweit ein gerechter Ausgleich zwischen den einzelnen Betrieben einer zentralen Ausgleichskasse ruft. Diese kann dann als staatlich anerkannte Kasse eine Vollstreckung gemäss SchKG 80 II vornehmen lassen. Zum Teil ist dies geschehen für die Familienlöhne[195]. Möglich wäre es auch für die Ferienlöhne, soweit einheitliches Ferienrecht gilt und eine Differenzierung nach dem Alter einen Ausgleich zwischen den Betrieben erfordert[196]. Gleiches liesse sich für die Lohnauszahlung bei Krankheit fordern, soweit nicht schon auf dem Wege der obligatorischen Krankenversicherung auch das Lohnproblem während der Krankheit befriedigend gelöst worden ist. Immer ist aber dabei zu beachten, dass damit diese ursprüngliche Lohnzulage zu einer staatlichen Abgabe geworden ist[197].

De lege ferenda liesse sich aber auch eine solche Fassung des SchKG denken, wonach den Vollzugsorganen die Kompetenz erteilt wird, für öffentlichrechtlich geforderte Lohnzulagen oder Mindestlöhne Vollstrekkungstitel auszustellen, ohne dass diese Zulagen und Löhne dadurch zu staatlichen Abgaben würden. Zwar gliche dieses Verfahren einem

---

[193] Vgl. vorn S. 32 f.

[194] Dies verlangt SchKG 80 II.

[195] So FR (je Ges. Verz. Nr. 25) Art. 11; SO, Art. 26 f, LU, Art. 15 f, VD Art. 14, NE Art. 20, GE Art. 17. Vgl. Kritik bei *Nef*, Familienausgleichskassen, 349 ff.

[196] Dies wäre im Basler Feriengesetz (BS Nr. 27) gemäss Abänderung vom 14. 2. 41 möglich, ist aber nicht vorgesehen.

[197] Vgl. Vorwort.

Einbruch in das System der Gewaltentrennung, da das Vollzugsorgan in diesem Falle richterliche Funktionen ausüben würde. Dies wäre jedoch ein Einbruch, der sich aus polizeilichen Gründen rechtfertigen und mit nachträglichem Weiterzugsrecht (nach der Lohnzahlung) an die Zivilgerichte korrigieren liesse.

Andeutungsweise soll noch auf eine weitere, diesmal prozessrechtliche Möglichkeit hingewiesen werden, wie diese vierte Stufe der Lohndurchsetzung ausgebaut werden könnte: Einerseits müsste das Arbeiterschutzrecht den Vollzugsorganen die Pflicht auferlegen, die Lohndifferenzen zivilrechtlich durchzusetzen, anderseits müsste das Prozessrecht diesen Vollzugsorganen für solche Fälle prozessrechtliche Aktivlegitimation erteilen[198].

2. Die Funktionen der einzelnen Vollzugsorgane

Nicht nur das System der Durchsetzung ist für die erfolgreiche Verwirklichung der lohnschützenden Rechtssätze von grosser Bedeutung, wichtig ist vor allem auch, dass die einzelnen Tätigkeiten zur Durchsetzung Aemtern und Personen übertragen werden, die das notwendige Rüstzeug dazu besitzen. Zur Erkenntnis, wie weit in dieser Beziehung der kantonale und eidgenössische Vollzug den Erfordernissen des Lohnschutzes nachkommt, ist es notwendig, einen Blick in die Mannigfaltigkeit kantonaler und eidgenössischer Vollzugsstellen zu werfen.

a) Die Verteilung der Durchsetzungsfunktionen in der kantonalen Verwaltung.

aa) Der *Regierungsrat* (Staatsrat, kleiner Rat, Standeskommission) befasst sich als Spitze der Verwaltungshierarchie mit dem Lohnschutz, wie ganz allgemein mit dem Arbeiterschutz, nur soweit, als bei ihm die Oberaufsicht liegt und er als oberste Rekursinstanz die letzte kantonale Entscheidung fällt. Kantone, wo sich die Regierung selbst und primär mit dem konkreten Vollzug des Arbeiterschutzes beschäftigt, sind selten[199]. Die Ueberwachung des Vollzuges im einzelnen liegt bei den Departementen oder bei speziellen Aemtern.

---

[198] Einen Schritt in dieser Richtung scheint BS gemacht zu haben, als es bestimmte, die Nachzahlung der unterbotenen GAV-Lohnsummen seien an das kontrollierende Einigungsamt z. H. der Arbeiter zu entrichten. Vgl. BS, Ges. Verz. Nr. 3 b, § 4.

[199] Z. T. in NW und AI.

bb) Fast regelmässig ist ein *Departement* oder eine Direktion der Regierung für den richtigen Vollzug des Arbeiterschutzes verantwortlich. Meist ist es das Volkswirtschafts- (Gewerbe-) Departement[200] oder das Departement des Innern[201], hin und wieder auch das Polizeidepartement[202] oder andere Direktionen[203]. Hauptsächlich das Erziehungsdepartement ist oft allein zuständig für den Vollzug des Lehrlingsgesetzes und auch für den Vollzug der darin enthaltenen Lohnschutzbestimmungen[204]. Anstatt dass der Regierungsrat dem Departement den Vollzug einer Aufgabe delegiert, kommt es auch vor, dass er an Stelle des Departementes eine Vollzugskommission einsetzt[205].

Während nun in verschiedenen Kantonen das Departement einziges und unmittelbares zentrales Durchsetzungsorgan bleibt, sind in anderen Kantonen die Organisation und die Arbeitsteilung weiter geschritten; es wurden dem Departement unterstehende Arbeits- oder Gewerbeämter, vor allem auch Lehrlingsämter oder -kommissionen, gebildet, die sich unmittelbar mit dem Vollzug befassen[206].

Das Departement oder die zuständige Vollzugsstelle können einen universellen oder einen rein fachlichen Charakter haben. Universell ist der Vollzug dann, wenn das betreffende Amt bei sich den Vollzug sämtlicher Arbeitsschutzvorschriften vereinigt, wenn es also beispielsweise die Einhaltung der öffentlichrechtlichen Lohnschutzvorschriften für alle Berufsgruppen, sowohl für die Lehrlinge, die dem Erziehungsdepartement unterstehen, wie für die Heimarbeiterinnen, die dem Volkswirtschaftsdepartement unterstehen, überwacht. Eine solche Zentralisation des kantonalen Vollzuges findet sich heute noch selten[207]. Im heutigen kantonalen Vollzugsrecht des Arbeiterschutzes werden die einzelnen Aufgaben eher nach Berufsgruppen verteilt, so dass einem Departement

---

[200] Direktion der Volkswirtschaft, ZH.; Volkswirtschaftsdepartement, AR; Staatswirtschaftsdepartement, LU; Gewerbedirektion, UR, SG; Direktion für Handel und Gewerbe, ZG; Handels-, Industrie- und Sozialversicherungsdepartement, SO; Département de l'agriculture, de l'industrie et de commerce, VD; Département de l'industrie et de commerce, NE; Département de l'industrie, GE.

[201] Departement oder Direktion des Innern: BE, FG, BS, BL, GR, AG, TG,, VS.

[202] Polizeidep.(direktion): OW, SH, IR, Justizdep.: SZ, Militär- u. Polizeidep. GL.

[203] Gemeindedepartement: NW, Dipartimento del lavoro: TI.

[204] SZ, GL, SO, SG, GR, AG, VS.

[205] NW (Erziehungsrat), OW (Aufsichtsbehörde), IR (Lehrlingskommission und Industriekommission), AR (Lehrlingskommission) etc.

[206] Für Lehrlinge: ZH, BE, LU, UR, SZ, GL, ZG, FG, SO, BS, BL, SH, AR, IR, SG, GR, AG. Für anderweitigen Arbeitsschutz: ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, ZG, SO, BS, AR, SG, TG, VS, GE, TI, VD, NE.

[207] ZH, BS.

oder einer Vollzugsstelle der Schutz des Fabrikarbeiters, einer andern der Schutz des Lehrlings, wiederum für sämtliche schutzbedürftige Belange (Arbeitszeitschutz, Lohnschutz usw.), übertragen wird. Diese Art der Verteilung kann unter Umständen den Nachteil haben, dass der Gesetzesvollzug für parallel liegende Berufsgruppen ungleich ist. Diese Vollzugsart stellt aber auch viel höhere Anforderungen an die Vollzugsorgane, weil beispielsweise ein Lehrlingsinspektor nicht nur die fachliche Ausbildung überwachen muss, sondern gleichzeitig auch das vertragliche Arbeitsverhältnis zwischen Lehrling und Lehrmeister, soweit es durch das öffentliche Recht bestimmt wird, kontrollieren sollte. Aehnlich muss ein Fabrikinspektor bei dieser Vollzugsart nicht nur für den Gefahrenschutz, sondern auch für den Arbeitszeitschutz und den Lohnschutz ein offenes Auge haben und die nötigen Kenntnisse besitzen. Es bleibt hier lediglich festzuhalten, dass dort, wo ein zentrales Vollzugsorgan für den Arbeiterschutz besteht, das Lohnschutzrecht eher verwirklicht werden kann (nicht etwa immer wird oder werden muss), weil es dort besser möglich ist, auf einzelne Vollzugsaufgaben hin speziell geschulte Beamte einzusetzen[208].

Die Aufgabe der Departemente oder kantonalen Aemter ist es, den Vollzug der öffentlichen Rechtssätze näher zu organisieren. Sie haben die unmittelbaren, meist lokalen Kontrollorgane zu überwachen und können ihnen meist auch Weisungen erteilen. Umgekehrt sind sie erste Rekursinstanz gegen Verfügungen dieser unmittelbaren Vollzugsorgane. Sie haben vor allem auch darauf zu sehen, dass der Vollzug für das ganze Kantonsgebiet einheitlich und regelmässig vor sich geht. Auch für die Durchsetzung des Lohnschutzrechtes kann es vorkommen, dass nur das Departement oder das fragliche Amt bei Gesetzesübertretung Anzeige einreichen kann[209], ja, dass es unter Umständen sogar die Strafe selbst ausfällen muss[210].

Gerade für den Vollzug des Lohnschutzrechtes ist es von grosser Tragweite, ob die unmittelbare Ueberwachung der einzelnen Betriebe und Arbeitsverhältnisse direkt vom *Departement* oder einem dem De-

---

[208] Gesetzlich ist diesbezüglich noch in keinem Kanton vorgesehen, dass die jeweiligen Experten nach diesen Gesichtspunkten auserlesen werden sollen. Ob dies in der Praxis gleichwohl geschieht, wird von Fall zu Fall verschieden sein.

[209] So im Bund das BIGA (Ges. Verz. Nr. 10 a), Art. 10; die Erziehungsdirektion (je Nr. 5) in GL § 15 k; SO § 46; das Polizeiinspektorat in BS (Ges. Verz. Nr. 27a) § 6 I; Nr. 28 a, § 10, VD Nr. 32, Art. 9 I, NE (Ges. Verz. Nr. 20) Art. 35 ff.

[210] So besitzen die Lehrlingskommissionen von UR (Nr. 5) Art. 34, ZG (Nr. 5), Art. 17; VS (Nr. 5) Art. 6 I Strafkompetenz.

partement unterstellten *kantonalen Amte* ausgehe, oder ob die Ueberwachung den *kommunalen Behörden* anvertraut ist. Verschiedene Kantone stehen im Zeichen der Zentralisierung[211], indem sie die eigentlichen Inspektionen kantonalen (nicht lokalen) Organen überantworten. Für den Lohnschutz kann dieses Vorgehen nur vorteilhaft sein, einmal aus dem oben schon erwähnten Grund, dass spezialisierte Beamte eingesetzt werden können und der Vollzug ein einheitlicher wird; dann aber auch, weil ein kantonaler Beamter sich eher durchsetzt und durchsetzen kann, da er nicht so stark durch persönliche und politische Rücksichten gebunden ist wie Gemeinde- oder auch Bezirksbehörden.

cc) Auf der untersten Stufe des kantonalen Vollzugsapparates steht das eigentliche *Kontrollorgan*. Bereits wurde darauf hingewiesen, dass dies ein kantonaler Experte sein kann. Meist wird dieses Amt aber den Bezirks- oder Gemeindebehörden übertragen. Nicht nur werden die verschiedensten Behörden je nach der Verschiedenheit der Kantone zum Träger dieser Funktion; auch in den einzelnen Kantonen selbst ist die Kontrolltätigkeit oft unübersichtlich und je nach der Entstehungszeit der Gesetze an diese oder jene Funktionäre verteilt.

Mannigfaltig wie die Auswahl der Vollzugsbeamten ist auch die Verteilung ihrer Aufgaben. Die Ueberwachungspflicht geht verschiedentlich weit, indem die einen Vollzugsorgane periodisch zu inspizieren haben, andere nur auf Beschwerde hin, wieder andere nur, wenn sie es für nötig finden. Dabei sind Zweifel nicht unangebracht, ob den Kontrollorganen auch überall ihre Verantwortung voll zum Bewusstsein kommt, oder ob die fraglichen Gesetzesbestimmungen praktisch nicht gehandhabt werden[212]. Soweit die Vollzugstätigkeit die Lohnkontrolle betrifft, stellt unseres Wissens keine Vollzugsverordnung berufliche Mindestanforderungen. Folglich ist es allein der Wahlbehörde (Volk, Regierung, Departement, Amt) überlassen, bei der Organbestellung Personen zu berücksichtigen, die unter anderem auch fähig sind, eine Betriebsbuchhaltung hinsichtlich der Löhne zu überprüfen[213]. Wird eine

[211] Dies gilt zum Teil für Kantone mit kantonalen Fabrikinspektoren: Zentrale Inspektorinnen für die Arbeiterinnen besitzen ZH und LU. Fast immer wird auch die Ueberwachung des Lehrlingsgesetzes von zentralen Organen durchgeführt (Ausnahmen TI, SZ, SO, Bezirksdelegierte). Man kann jedoch nicht immer aus dem Gesetzestext herauslesen, ob tatsächlich die Ueberwachung eines Gesetzes im allgemeinen und der Lohnschutzbestimmungen im besondern zentralisiert oder dezentralisiert durchgeführt wird.

[212] Dass gerade die Gemeindeorgane in der Aufsicht ihrer Aufgabe oft nicht gewachsen sind, bestätigt fast jeder Bericht der Fabrikinspektoren. Vgl. *1940* 15, 33, 55, 79; *1942* 19, 86; *1943* 21, 51, 83, 116.

Uebertretung festgestellt, so wird die Tätigkeit der Kontrollorgane wieder verschieden bestimmt. Meist steht ihnen auch ohne besondere gesetzliche Anordnung die Befugnis zu, für einmal den Uebertreter zu mahnen und ihm eine letzte Chance zur Erfüllung seiner Pflichten zu geben[214]. Dazu kommt noch, wenn dies ausdrücklich im Gesetze steht, die Kompetenz zum Erlass von Ordnungsbussen[215]. Im weiteren sind aber die Sanktionen verschieden geordnet: Dem Kontrollorgan kann entweder nur eine Anzeigepflicht an eine übergeordnete Behörde zustehen, die dann ihrerseits zur Strafklage kompetent ist[216], oder es kann ihr unter Umständen selbst ein Klagerecht eingeräumt werden[217] oder sogar eine eigentliche Strafbefugnis zustehen[218], allerdings mit dem Weiterzugsrecht an ein höheres Verwaltungs- oder Gerichtsorgan, sofern eine gewisse Bussenhöhe überschritten wird.

In Kantonen, wo sowohl zentrale wie auch lokale Inspektionsorgane eingesetzt sind, können sich Ueberschneidungen der Funktionen ergeben. Sofern das Vollzugsgesetz die Kompetenzen zwischen zentralen und lokalen Organen nicht genau abgrenzt, dürfte man aus Zweckmässigkeitsgründen dazu kommen, den kantonalen Inspektoren die periodische Kontrolle zu überlassen, den Gemeindebehörden dagegen die sporadische Ueberwachung, wenn gewisse Tendenzen zur Gesetzesübertretung bekannt werden. Auch die Aufgabenkreise der spezialisierten Ueberwachungsorgane können sich berühren, indem beispielsweise die Fabrikkontrolle das öffentlichrechtliche Lohnverhältnis der Fabrikarbeiter ganz allgemein, auch das der Lehrlinge zu überprüfen hat, eine Aufgabe, die, soweit die Lehrlinge betroffen werden, auch dem Experten der Lehrlingskommission übertragen werden kann. In solchen Fällen ist unseres Erachtens jedes der beiden Organe zuständig.

---

[213] «Sachverständige» werden verlangt in GR (Nr. 5 b) Art. 3, sonst sprechen die EG zum Berufsbildungsgesetz einfach von «Experten», sofern sie überhaupt die Kontrollorgane näher bezeichnen.

[214] Vgl. vorn S. 97.

[215] Vgl. vorn S. 32, Anmerkung Nr. 23.

[216] Vgl. Anmerkung Nr. 209.

[217] Dies ist die Regel.

[218] So in SZ (Ges. Verz. Nr. 10), Art. 3 II; (Nr. 5), Art. 24, mit Weiterzugsrecht an die ordentlichen Gerichte. VD (Nr. 32) sieht bis Fr. 500.— Verfolgung auf administrativem Wege vor. Die kantonale Gesetzgebung ist auch hier ausserordentlich verschieden, und einige Kantone regeln das Administrativverfahren ganz allgemein und erfassen somit auch die Strafbefugnis im Lohnschutzrecht. VS sieht beispielsweise einen Rekurs gegen Strafen der Lehrlingskommission an den Staatsrat vor, wenn der Streitwert Fr. 200.— übersteigt.

dd) Neben dieser üblichen Funktionsverteilung an die kantonalen Verwaltungsstellen haben einige Kantone noch Versuche unternommen mit sogenannten *Lohnkontrollämtern*[219], die einer gesonderten Betrachtung wert sind.

Bei den kriegsbedingten Lohnämtern[220] handelt es sich keineswegs um kantonale Amtsstellen, die den Vollzug des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes zu überwachen haben. Diese kantonalen Kontrollstellen traten erst in Funktion, wenn Verdacht bestand, dass die Armut gewisser Familien[221] auf ungenügende Löhne zurückzuführen sei. Erst dann überprüften diese Organe, ob eine Lohnerhöhung angebracht und für den Arbeitgeber tragbar sei. Auf dieser Basis eines vom Vollzug der Arbeiterschutzgesetze unabhängigen Amtes steht auch die für den Kanton Aargau vorgesehene Lohnbegutachtungskommission.

Eine einzigartige kantonale Kontrollstelle ist auch das Einigungsamt von Basel-Stadt, das als staatliche Stelle für die Kontrolle der Gesamtarbeitsverträge eingerichtet ist. Seine Kontrolltätigkeit ist aber eine privatrechtliche, soweit ihm die Kontrollbefugnis vom einzelnen Gesamtarbeitsvertrag eingeräumt ist[222]. Diese Institution ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil sie den Vollzug der Gesamtarbeitsvertragsbestimmungen zentralisiert und überparteilich gestaltet, sondern auch weil sie ein gemeinsames Zentralorgan des kollektivrechtlichen und öffentlichrechtlichen Lohnschutzes werden könnte. Würde nämlich diesem einen Organ nicht nur die Ueberwachung der Gesamtarbeitsverträge übertragen, sondern gleichzeitig der Vollzug des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes delegiert, dann ergäbe sich im Vollzugsverfahren eine beträchtliche Vereinfachung: Sind beispielsweise für eine Arbeiterkategorie staatliche Mindestlöhne festgesetzt und geht ein Gesamtarbeitsvertrag für die gleichen Arbeiter darüber hinaus, so könnte nach der heute bestehenden Regelung die staatliche Kontrolle vom Arbeitgeber nur verlangen, dass die gesetzlichen Mindestlöhne bezahlt würden. Erst die von den Verbänden bestellte Kontrolle könnte dann schliesslich die Differenz von den staatlichen Mindestlöhnen zu den vertraglich vereinbarten Löhnen nachverlangen. Würde man den verbandlichen und den staatlichen Vollzug rationell koordinieren, so könnte man einem

---

[219] Vgl. je Nr. I von GL, SO, BS, SG, Nr. 33 von AG und GE.
[220] GL, SO, BS, SG.
[221] Nämlich jener, die die Notstandshilfe oder Kriegsnothilfe bezogen.
[222] Vgl. BS Nr. 3 b. Vgl. auch Anmerkung Nr. 198.

Organ es in die Hände geben, sowohl auf die Einhaltung der Mindestlöhne für Arbeiter, die dem Gesamtarbeitsvertrag nicht unterstehen, als auch auf die Einhaltung der vertraglichen Löhne für die dem Gesamtarbeitsvertrag unterstehenden Arbeiter zu dringen. Diesbezüglich fehlt es heute noch an einer gerechten und rationellen Koordination des verbandlichen und staatlichen Vollzuges.

d) Die Durchsetzung des bundesrechtlichen Lohnschutzes.

Die Durchsetzungsfunktionen des Lohnschutzrechtes sind im Bund auf die entsprechenden Aemter verteilt wie in den Kantonen, mit dem einen Unterschied, dass die bundesrechtliche Vollzugskompetenz ein Oberaufsichtsrecht[223] bleibt, dass die Behörde also nicht gestützt darauf eingreifen kann[224]. Den Kantonsregierungen entspricht der Bundesrat, der oberste Rekursinstanz ist. Seine Kompetenzen hat er weitgehend an das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement delegiert, das seinerseits im Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) das zentrale Organ des Arbeiterschutzes besitzt. Obwohl der Bund grundsätzlich die Durchsetzung an die Kantone zu delegieren hat[225], besitzt er zum Teil doch eigene Inspektorate, auf deren eigenartige Stellung kurz hinzuweisen ist. Eine Besonderheit des eidgenössischen Vollzuges bildet schliesslich die Durchsetzung von öffentlichen Rechtssätzen der allgemeinverbindlicherklärten Gesamtarbeitsverträge.

aa) Die eidgenössischen Arbeiterschutzinspektorate.

In der Bergwerksordnung[226] hat sich der Bund über sein blosses Oberaufsichtsrecht hinweggesetzt. Der Bergwerksinspektor kann Behebung von Mängeln selbst anordnen oder durch das BIGA verfügen lassen. Immerhin bleibt der Strafvollzug Sache der Kantone. Zugleich wird im Bundesratsbeschluss aber auch verlangt, dass der eidgenössische und der kantonale Bergwerksinspektor ihre Tätigkeit zu koordinieren hätten. Die Einzelheiten der Kontrolle sind dabei der gegenseitigen Abrede der beiden Inspektoren überlassen worden.

---

[223] Das Inspektionsrecht steht dem Bund auf alle Fälle zu, auch wenn die Durchführung den Kantonen übertragen ist. Vgl. *Fleiner*, Bundesstaatsrecht, 60; Bbl 1906 II 430; III 776. An und für sich kann der Fabrikinspektor daher auch gestützt auf das Lohnzahlungsgesetz von 1902 vorgehen, wenn er Betriebe kontrolliert, die darunter fallen.

[224] Dies gilt für die Tätigkeit des Fabrikinspektors, nicht aber für die des Bergwerkinspektors, der gemäss Art. 18 der Bergwerksordnung direkt vorgehen kann.

[225] BV rev. Art. 32 II.

[226] Jetzt ausser Kraft.

Anders verhält es sich jedoch mit der Fabrikinspektion. Der eidgenössische Fabrikinspektor kann weder selbst noch durch ein Bundesamt bei Uebertretungen die Einhaltung des Gesetzes verfügen. Er muss an die kantonalen Vollzugsorgane gelangen und bei ihnen die Durchsetzung beantragen. In Kantonen, wo dazu noch kantonale Inspektorate bestehen, muss es früher oder später zu einer praktischen Arbeitsteilung kommen, indem die beiden Fabrikinspektoren vielleicht ihre periodischen Kontrollen gemeinsam vornehmen, der eidgenössische gemäss seinen beruflichen Voraussetzungen aber mehr die technischen Fabrikanlagen in bezug auf den Gefahrenschutz inspiziert, der kantonale dagegen mehr der Beachtung der öffentlichrechtlichen Vorschriften des Arbeitsvertragsschutzes nachgeht. Eine vernünftige Koordination ist hier unerlässlich; sonst kann es geschehen, dass drei Inspektoren hintereinander die Fabrik kontrollieren und allenfalls mit widersprechenden Anordnungen unter anderem auch den Lohnschutz eher verhindern als durchsetzen[227].

bb) Ausschaltung der Kantone beim Vollzug.

Den Kantonen erwachsen beim Gesetzesvollzug Konkurrenten, nämlich die Verbände[228]. In der Weiterentwicklung der Verbandskontrolle ist der Bund schon dazu geschritten, den Verbänden öffentlichrechtliche Kontrollfunktionen zu übertragen[229] oder die Verbände bei der Errichtung selbständiger eidgenössischer Aufsichtsämter, die an Stelle der Kantone die Aufsicht, zum Teil sogar die Sanktionierung übernehmen, mitwirken zu lassen[230]. Am weitesten geht diese Zentralisierung des Vollzuges in der Trinkgeldordnung: Die Aufsichtskommission untersteht direkt dem BIGA. Mit diesem zusammen ernennt sie auf Vorschlag der Verbände die Kontrollorgane. Sie entscheidet bei Uebertretungen, erteilt Verwarnungen und verhängt Ordnungsbussen und eigentliche Bussen, welch letztere zu endgültigem Entscheid an eine ebenfalls eidgenössische Rekurskommission weitergezogen werden können. Den Kantonen steht nur noch ein Verfolgungs- und Beurteilungsrecht bei Widerhandlungen gegen die Verfügungen des EVD (Verletzung der Auskunftspflicht, Wider-

---

[227] Nämlich durch eidgenössische und kantonale Inspektoren und Gemeindeexperten, eventuell sogar nebeneinander noch durch den Inspektor für Arbeiter, die Inspektorin für Arbeiterinnen und die Experten der Lehrlingskommission. Neben dieser staatlichen Kontrolle wäre dann erst noch an die verbandliche Kontrolle zu denken!

[228] Vgl. hinten S. 107.

[229] So der Schweiz. Uhrenkammer und der Fidhor (Ges. Verz. Nr. 11, Art. 14).

[230] So in der TO bei der Bestellung der Aufsichtskommission, der Rekurskommission und der Kontrolleure.

setzen gegen Kontrolle) selbst zu. nicht auch bei Widerhandlungen gegen die Trinkgeldordnung (Mindestlöhne usw.). Bei dieser Vollzugsorganisation ist es möglich, die Kontrolle Fachexperten anzuvertrauen, was gerade bezüglich der Löhne die Gewissheit gibt, dass die Bestimmungen auch eingehalten werden. Ein entsprechender kantonaler Vollzug wäre nur in wenigen Kantonen möglich.

Ganz allgemein werden die Kantone bei der Allgemeinverbindlicherklärung von Kontrollbestimmungen in der Regel als Kontrollorgane ausgeschaltet; kantonale Behörden erhalten lediglich die Funktion einer Rekursinstanz bei Entscheiden gegen Aussenseiter.

c) Die Durchsetzungsfunktion der Verbände.

Nicht nur bei der Setzung, sondern auch bei der Durchsetzung von Lohnschutzrecht spielen die Verbände eine bedeutende Rolle. Ihre Mithilfe kann sich so gestalten, dass sie das Recht oder die Pflicht haben, sich in Aufsichtskommissionen des Staates vertreten zu lassen. Besonders häufig kann man diese Art der Mitwirkung beim Vollzug des Berufsbildungsgesetzes feststellen[231]. Verbandsorgane. die in solche Kommissionen berufen werden, werden damit für den Aufgabenkreis der Kommission zu Staatsorganen. und sie sind für ihre Tätigkeit dem Staat verantwortlich.

Ohne dass an der privaten Stellung der Verbände irgend etwas geändert wird, werden ihnen selbst hin und wieder öffentlichrechtliche Durchsetzungsfunktionen übertragen: Dies ist fast immer der Fall, wenn Kontrollbestimmungen allgemeinverbindlich erklärt werden und wenn Kontrollorganen des Verbandes die Aufsicht über Aussenseiterbetriebe zusteht[232]. Nach Art. 28 des Tessiner Arbeiterschutzgesetzes kann die Ueberwachung der öffentlichrechtlichen Schutznormen den Berufsverbänden übertragen werden. Gerade der eigentliche Lohnschutz ist aber insofern ausgenommen, als die Berufsverbände kein Einsichtsrecht in die Lohnbücher erhalten[233]. Eigenartig ist ferner die Stellung der schweizerischen Uhrenkammer und der Fidhor[234]. die zum Vollzug der Uhren-

[231] In den Lehrlingskommissionen sind die Verbände fast überall vertreten. Vgl. auch Bbl 1937 II 850. Vgl. auch Ges. Verz. Bund Nr. Ia, Anlage I 2, wonach die Stickerei-Treuhandgenossenschaft St. Gallen den Vollzug jenes Staatsvertrages übernimmt.

[232] Konsequenterweise müssen die Aussenseiter dann gegen Willkür in der Kontrolle geschützt werden. Dies geschieht meist durch ein Beschwerderecht, das den Aussenseitern gegen die Verfügungen der Verbandskontrolle eingeräumt wird.

[233] Vgl. TI, Ges. Verz. Nr. 26 a Art. 29 II.

[234] Ueber Entstehung und Charakter dieser Verbände vgl. *Comment*, Atteintes, 279 a ff.

industriegesetze herbeigezogen werden können und denen gegenüber die Exporteure sich verpflichten müssen, die «festgesetzten Löhne und sozialen Leistungen zu gewähren», falls sie eine Ausfuhrbewilligung erhalten wollen[235].

Diese Art der Kontrolle hat gegenüber der staatlichen den Vorteil, dass die Verbandsorgane den zu kontrollierenden Fällen meist näher stehen, dass sie meist schon eine längere Erfahrung gesammelt haben und dass sie deshalb wissen, worauf sie ihr Augenmerk richten müssen und wie der Zweck des Vollzuges am ehesten erreicht wird. Die rechtliche Konstruktion ist allerdings unlogisch, da der Verband eine öffentlichrechtliche Aufgabe übernimmt, ohne für die Durchführung dieser Aufgabe auch öffentlichrechtlich verantwortlich zu werden.

[235] Ges. Verz. Nr. 11, Art. 14. Gemäss ZH Ges. Verz. Nr. 5 haben die Verbände ihre Einrichtungen zum Vollzug zur Verfügung zu stellen (§ 55).

ÜBERSICHT ÜBER WICHTIGE LOHNINSTITUTIONEN UND STAATLICHE LOHNREGELUNG

Es sollen in diesem Teil der Abhandlung die Lohnämter, die staatliche Lohnbeeinflussung durch Submissions- und Subventionswesen und das Problem der Ferien- und Ruhetaglöhne je zusammenfassend überblickt werden.

I.

Die Lohnämter

A. Geschichtliches

Die Lohnämter sind australischen Ursprungs[1]. In der Schweiz wurden Lohnämter mit Lohnfestsetzungsbefugnis unseres Wissens erstmals in einem Postulat Feigenwinter im März 1918 verlangt[2]. Gemäss diesem Postulat sollten, gestützt auf die Kriegsvollmachten, Gemeindelohnämter vorgesehen werden. In jener Krisenzeit folgten einige weitere, zum Teil umfassendere Postulate[3]. Daraufhin wurde ein Bundesgesetz ausgearbeitet, das neben einer eidgenössischen Lohnkommission zahlreiche Lohnausschüsse vorsah, denen die Befugnis zur Festsetzung der Löhne unter bestimmten Voraussetzungen hätte zustehen sollen. In der Referendumsabstimmung vom 21. März 1920 wurde dieser Entwurf aber knapp verworfen[4].

Zum Teil gefördert durch internationale Uebereinkommen[5] entstand erst zwanzig Jahre später ein erstes Gesetz (Heimarbeitsgesetz), in wel-

---

[1] Vgl. vorn S. 15.

[2] *Burckhardt*, Bundesrecht, Nr. 2849.

[3] Postulat des Aktionskomitees der schweizerischen Arbeiterschaft und die Eingabe der christlichsozialen Organisationen, beide 1918. Vgl. *Burckhardt*, Bundesrecht, Nr. 2851 III.

[4] Vgl. *Burckhardt*, Bundesrecht, 2872 I; ferner den Ueberblick in der bundesrätlichen Botschaft zum Heimarbeitsgesetz Bbl 1938 II 197 ff. Vgl. auch Botschaft und Vorlage zu diesem BG im Bbl 1919 II 1 ff.

chem Mindestlöhne festgelegt wurden. Von sogenannten Lohnämtern war aber hier noch nicht die Rede. Erst in der Kriegszeit bekam die Bezeichnung «Lohnamt» neuen Klang, als einige Kantone in Verbindung mit der Kriegsnothilfe Lohnämter und Lohnkontrollstellen errichteten[6]. Gleichzeitig entwickelte sich im Bund die Lohnbegutachtungskommission (LBK) erfolgreich, und Postulate und Anfragen zielten auf die Errichtung eines eidgenössischen Lohnamtes[7]. Heute wird ein schweizerisches Lohnamt fast durchwegs entschieden abgelehnt[8].

B. Die Funktionen des Lohnamtes

Unter «Lohnamt» wird heute verschiedenes verstanden. Das Wort ist zum politischen Schlagwort geworden und dient oft als Sammelname für jene staatlichen Stellen, die sich amtlich auf die eine oder andere Art mit den privaten Löhnen, hauptsächlich mit deren Bildung, befassen. Wirtschaftlich unterscheiden sich die hierhergehörigen Aemter nach der Intensität des Eingriffes ins Wirtschaftsleben, rechtlich nach der Art des Eingriffes in die private Rechtssphäre. Juristisch kann man demnach zwischen rechtlich verbindlicher und rechtlich unverbindlicher Tätigkeit dieser staatlichen Lohnstellen unterscheiden.

---

[5] Vgl. Uebereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen, Genf 16. 6. 1928; abgedruckt in AS 63, 428.

[6] Solche Lohnämter errichteten SO, BS, SG und GL (vgl. Ges. Verz. je Nr. I); gewisse Ansätze dazu fanden sich auch in AG und LU, während ein entsprechender zürcherischer Versuch 1943 verworfen wurde und gleichgerichtete Vorstösse in TG, TI, VD und VS nicht zum Erfolg führten.

[7] Vgl. Postulat Nobs betreffend Ausbau der Lohnstatistik vom 3. 12. 41, dem eine kleine Anfrage Schmid-Ruedin betr. eidgenössische Lohnstelle folgte (beantwortet vom BR am 26. Sept. 1942). Am 28. Sept. 1943 wurde im Nationalrat ein Postulat Baumgartner betr. eidgenössisches Lohnamt angenommen, und am 11. 12. 1945 erfolgte eine erneute kleine Anfrage Schmid-Ruedin in dieser Angelegenheit. (Beantwortet vom BR am 22. 3. 1946.)

[8] Vgl. die Antwort des Vorortes des Handels- und Industrievereins und des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeberorganisationen auf eine Umfrage des BIGA betr. Errichtung eines eidgenössischen Lohnamtes, vom 26. 9. 1946, in SAZ 1946, S. 887. Folgende Gründe sprechen danach gegen ein solches Lohnamt:

1. Es würde einer Politisierung der Löhne rufen.
2. Es würde eine verstärkte Bürokratisierung bewirken.
3. Es würde zu einer Doppelspurigkeit führen, da die Lohnstatistik heute schon dem BIGA zusteht.
4. Die Lohnpolitik ist Sache der Berufsorganisationen und sollte es bleiben.

Vgl. auch ein privates kritisches Gutachten zur Frage der Lohnämter in «Sozialer Aufbau» Beilage zur NZN vom 13. Januar 1947, von *J. David* und von *W. Büchi* in den gleichnamigen Beilagen zum 5. und 24. Februar 1947. Ebenfalls ablehnend *Marbach*, LBK, 50 f. In gleichem Sinne auch *Schweingruber*, Arbeitsrecht, 73 f. Ebenso für den Kanton Zürich Bericht der Expertenkommission zur Motion Hürsch. S. 6.

1. Lohnämter mit rechtlich unverbindlichem Einfluss auf den privaten Lohnvertrag.

Diese Lohnämter dienen meist als Hilfsorgane der Verwaltung. Sie gehören dem öffentlichen Recht an und können von jeder autonomen Verwaltung, also vom Bund, Kantonen und Gemeinden, meist durch internen Verwaltungsakt, ins Leben gerufen werden[9]. Die Tätigkeit dieser Lohnämter kann in einer generellen Lohnbegutachtung liegen oder in einer unverbindlichen Beeinflussung individueller Lohnverträge. Eine Auskunftspflicht darf nicht statuiert werden.

a) Die allgemeine Lohnbegutachtung.

Zur Arbeit der allgemeinen Lohnbegutachtung gehört die Untersuchung der wirtschaftlichen Lage, um «Richtlinien über das vertretbare Mass und die Art der Lohnanpassung aufzustellen, die durch die Veränderung der Lebenskosten bestimmt sind»[10]. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen dann als Leitsätze für die Einigungsämter und Schiedsgerichte dienen und Lohnstreitigkeiten verhindern helfen und so auch den Verbänden und der breiten Oeffentlichkeit zugute kommen. Meist werden diese Richtsätze auch dort Geltung erlangen, wo der Richter oder das zuständige Verwaltungsorgan auf «übliche Löhne» verwiesen wird[11]. In dieser Aufgabe erschöpfte sich die Tätigkeit der LBK während der Kriegszeit[11a] und erschöpft sich diejenige der «Beratenden Kommission in Lohnfragen» heute. Diese Art der Begutachtung gehörte unter anderem auch ins Arbeitsgebiet der kriegsbedingten kantonalen Lohnämter[12].

Die Lohnbegutachtung kann einer speziellen Kommission übertragen werden, wie im Bund; sie kann auch einem schon bestehenden Amt, wie dem sozialstatistischen Amt, der Kanzlei eines Einigungsamtes oder dem Kontrollamt des Arbeiterschutzes, übertragen werden.

---

[9] Vgl. vorn S. 87 f.

[10] Vgl. Verfügung des EVD betr. LBK vom 8. 10. 1941, III, 2.

[11] Vgl. vorn S. 18, Nr. 21 betr. Submissionserlasse, ferner die Formulierung in OR 330 und 333.

[11a] Ueber das Vorgehen, die Berechnungen und die wirtschaftlichen Auswirkungen der LBK vgl. die Arbeit von *Boers M.*, Le problème de l'adaption des salaires au coût de la vie en Suisse pendant la guerre 1939/45.

[12] So in SG. Vgl. dazu Gély, Lohnamt, 66. — Von der Solothurner Lohnkontrolle heisst es im zusammenfassenden Tätigkeitsbericht vom 29. 8. 1946, dass sie praktisch untersuchende und beratende Instanz zuhanden des kantonalen Einigungsamtes geworden sei (S. 3).

b) Die individuelle Lohnbegutachtung.

Zur Aufgabe der Organe der individuellen Lohnbegutachtung gehört es, in Fällen ungenügender Lohnzahlung den Arbeitgebern eine Anpassung der Löhne an die Lebenskosten anzuraten. Die Organe der Lohnbegutachtung können dabei dem Arbeitgeber ganz einfach empfehlen, die Lohnerhöhung in gewünschtem Ausmass vorzunehmen, sofern es für sein Unternehmen als tragbar erscheint. Mit dieser einfachen Empfehlung kann sich das Lohnamt begnügen[13], oder es kann an die Nichtbeachtung dieser Empfehlung irgendeinen Rechtsnachteil (zum Beispiel Ausschluss von Staatsarbeiten) knüpfen. Letzteres Vorgehen war den kantonalen Lohnämtern der Kriegszeit eigen[14]. Dagegen dürfte die Veröffentlichung von Unternehmern, die nicht genügende Löhne bezahlen und die Löhne auf Empfehlung hin nicht erhöhen, eine eigentliche Verwaltungssanktion sein[15], zu deren Verhängung es besonderer gesetzlicher Ermächtigung bedarf. Steht daher einem Lohnamt noch die Möglichkeit einer Publikation offen, so fällt es unter die Aemter mit rechtsverbindlichem Einfluss auf die Lohnverträge. Nicht selten kommt es vor, dass auch staatliche Kontrollorgane gleichsam im Zwischenverfahren lohnbegutachtende Funktionen ausüben[16].

2. Lohnämter mit rechtlich verbindlichem Einfluss auf die Vertragsparteien.

Diese Art von Lohnämtern lässt beim Privaten öffentlichrechtliche Pflichten entstehen: Der Private wird verpflichtet, Auskunft zu geben, er wird verpflichtet, den Wünschen der Kontrollbehörde nachzuleben und sich an die Verfügungen der Lohnämter zu halten. Von polizeirechtlichen Massnahmen abgesehen, setzt eine solche Tätigkeit des Lohnamtes stets eine besondere, gesetzlich vorgesehene Befugnis voraus. Darf das Lohnamt zudem Löhne festsetzen, so soll es seine Kompetenz nicht zu wirtschaftspolitischen Zwecken missbrauchen[17], und die kantonalen Lohnämter müssen sich darüber hinaus noch an die polizeilichen Schranken halten[18]. Auch für diese Funktionen können spezielle Aemter geschaffen

[13] So die seinerzeit geplante LBK im Kanton Aargau.
[14] Vgl. Ges. Verz. je Nr. I von GL § 9 III; SO § 9 II; SG Art. 7.
[15] Vgl. vorn S. 32, N. 26.
[16] Vgl. vorn S. 97.
[17] Vgl. vorn S. 60 f.
[18] Vgl. vorn S. 79.

werden, sofern man die neuen Aufgaben nicht an geeignete, bereits vorhandene Staatsstellen übertragen will.

Die Tätigkeit dieser Art von Lohnämtern umschliesst vier Hauptfunktionen: Lohnstatistik, Lohnkontrolle, verbindliche individuelle Lohnbegutachtung und verbindliche Festsetzung von Tarifen.

a) Das Lohnamt als lohnstatistisches Amt.

Soweit im Bund und in den Kantonen Lohnstatistiken erstellt werden, ist damit kein besonderes Amt beschäftigt. Vielleicht könnte man noch am ehesten vom Genfer Sozialamt[19] als von einem lohnstatistischen Amte sprechen. Ihm sind daneben aber noch eine Menge weiterer Aufgaben übertragen. Im Bund ist dem BIGA eine eigentliche Sektion für Sozialstatistik angegliedert, die auch Erhebungen über Löhne und Gehälter durchzuführen hat[20]. Der Bund kann dazu auf der generellen Auskunftspflicht der Lohnvertragsparteien aufbauen[21]. Die Basler Lohnstatistik wird vom kantonalen statistischen Amt aufgestellt[22]. Ein kantonales Amt, das sich ausschliesslich mit der Lohnstatistik befasst, wird wohl kaum möglich sein[23].

b) Das Lohnamt als Lohnkontrollamt.

Ein Lohnkontrollamt liesse sich in verschiedener Weise denken: Innerhalb des Bundes oder eines Kantons könnte der Vollzug des Lohnschutzes ausschliesslich einem Amte übertragen werden. Diese zentrale Stelle wäre dann für die Durchsetzung der lohnschützenden Vorschriften der staatlichen Gesetze und Verordnungen verantwortlich. Einer solchen amtlichen oder halbamtlichen Stelle könnten auch zusätzlich oder ausschliesslich private Kontrollaufgaben — Kontrolle der Gesamtarbeitsverträge — anvertraut werden, wie dies für das Basler Einigungsamt der Fall ist. Die Kompetenz dieser Lohnkontrollämter würde dann durch den jeweiligen Gesamtarbeitsvertrag bestimmt. Geeignet wären solche Aemter, da es staatliche und überparteiliche Einrichtungen sind, vor allem auch zur Kontrolle der allgemeinverbindlicherklärten Gesamtarbeitsverträge (Aussenseiterproblem!). Jedenfalls könnte der Vollzug von Arbeiterschutzgesetzen und allgemeinverbindlichen Gesamtarbeits-

---

[19] Vgl. Ges. Verz. GE Nr. 33.

[20] Vgl. Ges. Verz. Nr. 13 Art. 1 II Ziff. 3 und Art. 3 II, III Sekt.

[21] Vgl Ges. Verz. Nr. 13 Art. 6 I. (Verweis auf Art. 3 u. 6 des BB v. 8. 10. 20.)

[22] Vgl. Ges. Verz. BS Nr. 31.

[23] Dazu sind die Verhältnisse zu klein. — Solothurn hat der kantonalen Lohnkontrolle praktisch auch die Lohnstatistik in einzelnen Gewerben übertragen. Vgl. den zusammenfassenden Bericht über die Tätigkeit der Solothurner Lohnkontrolle vom 29. August 1946.

verträgen erheblich vereinfacht werden, wenn die Doppelspurigkeit zwischen Verbands- und Staatsorganen dahinfallen würde[24], und bei der stets wachsenden Zahl von allgemeinverbindlicherklärten Kontrollbestimmungen könnte die Sonderregelung für Aussenseiter weggelassen werden. Unseres Wissens ist noch in keinem Kanton eine solche Institution zur Kontrolle der allgemeinverbindlicherklärten Gesamtarbeitsverträge errichtet worden. Diese Lohnkontrollämter müssten zwar ein Recht der Einsicht in die Rechnungen der Betriebe, eventuell auch ein Verfügungsrecht erhalten. Da sie diese Kompetenzen jedoch durch das jeweilige Gesetz oder den jeweiligen allgemeinverbindlicherklärten Gesamtarbeitsvertrag erhalten würden, könnte die Errichtung dieser Aemter durch interne Verwaltungsverordnungen geschehen, sofern die jeweilige Verfassung oder das zutreffende Organisationsgesetz nichts Gegenteiliges vorschreibt. Dass die Uebertragung solcher Lohnkontrollfunktionen über GAV an bestehende Aemter vorteilhaft ist, hat Basel-Stadt bewiesen[25].

c) Lohnämter mit verbindlicher Lohnbegutachtungstätigkeit.

Diesen Charakter hatten einige kriegsbedingte Lohnämter[26], die hinter ihre Empfehlungen auf Anpassung der Löhne die Drohung stellten, der Unternehmer, der die Empfehlung nicht befolge, werde veröffentlicht. Diese gleiche Funktion steht aber meist auch den Einigungsämtern zu. Allerdings ist dort schwieriger zu erkennen, ob die Veröffentlichung mehr informationsmässigen oder mehr pönalen Charakter trage[27]. Von öffentlichrechtlich verbindlicher Lohnbegutachtungstätigkeit kann man auch da sprechen, wo das Einigungsamt die Kontrolle der vor ihm abgeschlossenen Arbeitsverträge von Amtes wegen übernimmt[28].

d) Lohnämter mit genereller Lohnfestsetzungsbefugnis.

Eine Vorstufe zu dieser Art von Lohnämtern bilden die Fachkommissionen des Heimarbeitsgesetzes. Eigentliche Lohnämter zur Lohnfestsetzung besitzen weder Bund noch Kantone; dagegen kann der Bund diese Funktion praktisch ausüben, wenn er obligatorische Schiedssprüche

---

[24] Vgl. vorn S. 104.

[25] Vgl. Ges. Verz. BS Nr. 3 b; vgl. auch den Bericht von Dr. *Burckhardt* über die Kontrolle der GAV im Protokoll der 2. Konferenz der kantonalen Lohnämter und Lohnamtsstellen vom 29. 11. 1945, S. 53 ff.

[26] So in SO (Nr. I) § 9 II; SG Art. 7; GL (Nr. I) Art. 8, Nr. Ia § 9 II.

[27] Ueber Veröffentlichungen bei Nichtannahme von Vermittlungsvorschlägen der Einigungsämter vgl. vorn S. 32.

[28] Vgl. Ges. Verz. FR Nr. 3, Art. 6 lit. e.

ergehen lässt[29], und der Kanton Genf, wenn er durch die verstärkte Commission central des Prud'hommes Tarife erlässt[30]. Praktisch hat der Bund diese öffentlichrechtliche Funktion der Lohnfestsetzung wenigstens auf Teilgebieten (bezahlte Ferien) auch den Verbänden der Uhrenindustrie oder Schiedsgerichten überlassen, wenn er ihre Entschliessungen im Lohnsektor zum vornherein öffentlichrechtlich anerkennt[31]. Diesen letzten Schritt kann sich jedoch nur der Bund erlauben[32].

C. Zusammenfassung

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass es keinen materiellen Lohnamtsbegriff gibt, sondern höchstens einen formellen, der aber noch zu wenig durchgebildet ist. Materiell können einem Lohnamt verschiedene Funktionen übertragen werden. Wieweit Lohnämter wünschbar sind, hängt von der Wünschbarkeit ihrer Funktionen ab, was eine wirtschafts- oder sozialpolitische Frage ist. Vom rein juristischen Standpunkt aus wünschenswert sind einzig die Lohnkontrollämter, die eine wohltuende Vereinfachung des Vollzuges bringen können.

II.

Die Lohngestaltung durch Submissions- und Subventionsrecht

A. Geschichtliches

Dass der Staat über die Submissionsgesetzgebung auf die privaten Lohnverhältnisse einwirken kann, scheint der Kanton Genf als erster Schweizer Kanton 1892 erkannt zu haben. Schrittweise und in unregelmässigen Abständen schloss sich eine Reihe weiterer Kantone diesem Vorgehen an[33], die in den einschlägigen Reglementen fast durchwegs bestimmten, für Staatsarbeiten seien die «üblichen Löhne» zu bezahlen.

---

[29] Gemäss BRB vom 27. September 1936 (Ges. Verz. Nr. 7).

[30] Vgl. Ges. Verz. GE Nr. 34.

[31] Vgl. vorn S. 96.

[32] Denn eine solche Blankovollmacht an die Verbände geht über den den Kantonen in dieser Beziehung erlaubten gewerbepolizeilichen Rahmen hinaus.

[33] 1892: GE, 1906: ZH, 1910: TG, 1914: VD (Cahier de charges), 1919: AR, SG, GR, 1920: AG, 1924: BE, 1925: LU, 1927: SH, 1928: TI, VS, NE, 1929: FG, 1930: SO, 1933: ZG, 1934: VD, 1937: BS, 1938: SZ, BL.

Dazu stellten sie auch Zahlungsmodalitäten als Zuschlagsbedingungen auf[34]. 1920 und 1924 nahm der Bund entsprechende Lohnschutzbestimmungen in seine Submissionsgesetze auf[35].

Entsprechende Vorschriften über den Lohnschutz wurden bald auch zum Bestandteil der Subventionsreglemente[36]. Von besonderer Bedeutung war dann diese Art des Lohnschutzes in den Arbeitsbeschaffungsgesetzen und -verordnungen der Vorkriegszeit.

Betrachtet man die inhaltliche Entwicklung dieser Lohnbedingungen für staatliche oder staatlich subventionierte Arbeiten, so stellt man fest, dass bis etwa 1930 in den fraglichen Erlassen die mehr allgemeine Bestimmung vorherrschte, es seien die «üblichen Löhne» zu bezahlen. Seither wird in den Submissionsgesetzen mehr der Versuch unternommen, zu präzisierten, was man unter den «üblichen Löhnen» versteht: Es werden bestimmte Mindestlöhne, Ferienlöhne oder Familienlöhne verlangt, und es wird sogar auf gesamtarbeitsvertragliche Lohntarife verwiesen.

B. Rechtliche Voraussetzungen

Ihrer rechtlichen Natur nach sind die Submissions- und Subventionsbestimmungen verwaltungsrechtliche Anweisungen an die zuständigen Instanzen, wobei die Subventionsverordnungen allerdings auch dem Privaten öffentlichrechtliche Ansprüche geben können, wenn er gewisse Bedingungen erfüllt[37].

Als Folge für die Rechtsetzung ergibt sich, dass in jenen Kantonen, wo keine abweichenden Vorschriften (auch nicht für die Einstellung neuer Budgetposten) bestehen, sowohl Submissions- wie Subventionsvorschriften durch Verwaltungsverordnungen erlassen werden können. Dies schliesst natürlich nicht aus, dass auch der Gesetzgeber der Verwaltung in dieser Hinsicht Richtlinien auferlegen kann, aber grundsätzlich ist zu beidem schon die Verwaltungsbehörde allein zuständig[38].

---

[34] Vgl. *Schneider A.*, Diss. 37 f.
[35] 1920 war es das Reglement für die Direktion der eidgenössischen Bauten. Heute vgl. Ges. Verz. Nr. 4.
[36] 1929: FG, 1932: SO, 1933: ZG, 1934: GR, 1938: SZ, 1939: BL.
[37] Vgl. vorn S. 40 f.
[38] Vgl. vorn S. 88.

Soweit es sich um verwaltungsinterne Normen handelt, steht es natürlich jeder selbständigen Verwaltung zu, für ihre untergeordneten Organe solche Vorschriften zu erlassen oder sich für den eigenen Gebrauch darauf zu verpflichten. Zum Erlass zuständig sind daher, soweit die Autonomie der Verwaltung reicht, sowohl der Bund wie die Kantone und die Gemeinden.

Inhaltlich sind die Submissions- und Subventionsbedingungen auf die submissionierten oder subventionierten Arbeiten zu beschränken. Es ist also unzulässig, wenn vom Unternehmer verlangt wird, dass er auch bei weiteren Arbeiten, die der Staat in keiner Weise unterstützt, die fraglichen Bedingungen ebenfalls einhalte. Aber auch soweit die Reglementsbestimmungen erlaubt sind, dürfen sie mit Rücksicht auf die Handels- und Gewerbefreiheit nicht wirtschaftspolitische, sondern höchstens sozialpolitische Zwecke verfolgen[39].

C. Ausdehnung und Umfang der heutigen Lohnbeeinflussung durch Submissions- und Subventionsgesetzgebung

Von der Submissions- und Subventionsgesetzgebung werden alle jene erfasst, die direkt submissionierte oder subventionierte Arbeiten ausführen. Neuerdings fallen auch jene darunter, die indirekt an solchen Arbeiten beteiligt sind, sofern sie Fabrikate an solche Arbeiten liefern. Letzteres verlangen nämlich die Submissions- und Subventionserlasse des Kantons Wallis. Auf diese Weise wird der Einflussbereich dieser Verwaltungsverordnungen nochmals bedeutend erweitert. Da zudem die Staatsaufträge meist nur an jene Unternehmer übergeben werden, die auch dauernd diese Bedingungen einhalten, wird der Geltungsbereich auch zeitlich ein allgemeiner, ganz abgesehen davon, dass es lohnpolitisch in einem Unternehmen kaum möglich sein wird, für Staatsarbeiten eine andere Lohnskala einzuführen als für private. Freilich ist die Unterstellung in das Belieben der Unternehmer gelegt, da sie sich ja an den ausgeschriebenen Arbeiten gar nicht zu beteiligen brauchen und sich so um die staatlichen Lohnwünsche gar nicht kümmern müssen. Gerade aber in wirtschaftlichen Krisenzeiten werden sie auf staatlich subventionierte oder submissionierte Arbeiten angewiesen sein, woraus

[39] Vgl. vorn S. 60 f.

ersichtlich wird, wie diese Art des Lohnschutzes automatisch im richtigen Moment zu spielen beginnt und ihren Geltungsbereich erweitert. Eine letzte Lücke im Einflussbereich dieser Erlasse wurde vor kurzem geschlossen, als auch den landwirtschaftlichen Dienstboten — und nicht nur den Arbeitnehmern in Industrie und Gewerbe — die Vorteile dieser Subventionspolitik des Staates zugänglich gemacht wurden[40].

Die lohnschützenden Bedingungen dieser Erlasse sind mit der Zeit auch inhaltlich erweitert worden. In vielen Reglementen finden wir zwar noch den Begriff der «üblichen Löhne»[41]. Dieser hat sich aber materiell insofern verändert, als mit dieser Formulierung die örtlich und beruflich geltenden Lohnbestimmungen der Gesamtarbeitsverträge gemeint sind. Selbstverständlich wiederholen sich auch in diesen Vorschriften die im betreffenden Kanton verlangten Zahlungsmodalitäten[42] und Ueberzeitzuschläge[43]. Bei den neueren Reglementen kann man solche unterscheiden, die einfach die Einhaltung gewisser Gesamtarbeitsverträge zur Bedingung machen[44] und andere, die spezialisierter vorgehen: So haben Schwyz und Zug auf diesem Wege Mindeststundenlöhne eingeführt[45]. Freiburg und Wallis machen den Eintritt in eine Familienausgleichskasse zur Bedingung[46]; Basel verlangt auch auf diesem Wege bezahlte Ferien[47]. Einzelne Kantone haben bereits erkannt, dass sich über die Subventions- und Submissionserlasse vorzüglich erproben lässt, wieweit Sozialpostulate gesetzlich realisierbar sind. Freiburg hat auf diesem Wege die Gesetzgebung über die Familienlöhne mit Erfolg vorbereitet, und Neuenburg hat nach negativem Entscheid des Bundesgerichtes betreffend die kantonale Kompetenz zur Allgemeinverbindlicherklärung auf diese Weise über die Submissionen die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen praktisch gleichwohl durchgesetzt.

---

[40] Vgl. Ges. Verz. Nr. 15 u. FR Nr. 32.

[41] Vgl. Ges. Verz. Bund Nr. 4 § 106; Kantone je Nr. 23: ZG § 46, Ziff. 4; BS (Nr. 23 a), § 30; BL 1; AG §§ 31, 35, 47; TG § 21; TI Art. 1 § 1; VD Art. 17 d; VS (Nr. 23 a) Art. 9 a; NE Art. 1 b; GE 1.

[42] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 23 von BE § 27; LU § 35; GR § 1.

[43] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 23 von ZH § 26; SO § 13 b und c; AR § 29 f.; SG Art. 28 f.; SH § 24.

[44] So BL Nr. 23 1.; z. T. auch NE, da dort geradezu die Mitgliedschaft bei einer GAV-Partei erforderlich ist.

[45] Vgl. je Nr. 23 und 23 a von SZ und ZG § 1.

[46] Vgl. Ges. Verz. FR Nr. 23 b; VS Nr. 23 a, b, c.

[47] BS Nr. 23 § 30.

D. Zusammenfassung

Abschliessend ergibt sich hinsichtlich der Submissions- und Subventionsgesetzgebung, dass Lohnbedingungen, die in diesen Erlassen enthalten sind, hauptsächlich in Krisenzeiten praktisch den Erfolg eines Gesetzes erlangen. Zudem wirken solche Erlasse psychologisch glücklicher als öffentlichrechtliche Muss-Vorschriften, da es sich hier, wenigstens psychologisch gesehen, um eine freie Entscheidung zur Bezahlung der gewünschten Löhne jener Personen handelt, die sich den Bedingungen unterwerfen. Weiter aber ergibt sich klar, dass gerade bezüglich des Lohnschutzes diese Verwaltungsverordnungen noch erstaunlich ausbaufähig sind, sei es auf dem von einzelnen Kantonen gewiesenen Weg, sei es in neuen Richtungen.

III.

Die Ferien- und Ruhetagsentlöhnung

A. Geschichtliches

Der öffentlichrechtliche Zwang zur Lohnzahlung für Ferien- und Ruhetage ist in unserem Land älter als man gemeinhin annimmt. Bereits 1908 fanden Ferienlohnbestimmungen im Berner Arbeiterinnenschutzgesetz[48] Aufnahme. Mit dem öffentlichrechtlichen Lohnschutz für Ruhetage ging Appenzell Ausserrhoden voran, als es ebenfalls 1908 dem Gastwirtschaftspersonal Ruhetaglöhne zusicherte[49]. Luzern und Basel-Stadt folgten für die gleichen Berufsgruppen 1910[50], und 1913 beziehungsweise 1923 erliessen diese beiden Kantone allgemeine Ruhetagsgesetze, gemäss welchen die Freizeit entlöhnt werden soll[51]. 1929 kam noch Nidwalden mit einer Ordnung für das Gastwirtschaftsgewerbe dazu[52].

Die Ferienlohngesetzgebung erhielt 1920 im Bund wieder neuen Antrieb, als die dem Arbeitszeitgesetz unterstehenden Arbeiter mit be-

[48] Vgl. Ges. Verz. BE Nr. 20, Art. 14 II.
[49] Vgl. Ges. Verz. AR Nr. 22, Art. 38 II.
[50] Vgl. Ges. Verz. Nr. 22 von LU § 54 IV und BS § 29 b III.
[51] Vgl. Ges. Verz. Nr. 29 von LU § 13 I und BS § 8.
[52] Vgl. Ges. Verz. Nr. 22 a von NW § 13 IV.

zahlten Ferien bedacht wurden[53]. 1924 wurden die Berner Verkäuferinnen und weiteres Handelspersonal damit beglückt und 1930 im ganzen Bund die Lehrlinge. Entscheidend trug der Streit um das Basler Ferienlohngesetz von 1931 zum Durchbruch des Ferienlohngedankens bei[54]. Seit 1933 sieht Wallis in seinem Arbeiterschutzgesetz Ferienlöhne vor[55] und seit 1944 auch die Waadt[56]. Für das Gastwirtschaftspersonal führten Bern 1938 und Zürich 1939 bezahlte Ferien ein[57]. Neue Impulse gab der Feriengesetzgebung wiederum Basel-Stadt, das 1944 die Ferienlöhne mit Erfolg auf die Fabrikarbeiter ausdehnte[58]. In neuester Zeit erliessen Solothurn, Genf und Glarus generelle Ferienlohngesetze[59], während in anderen Kantonen solche in Vorbereitung stehen[60]. 1945 haben die Ferienlöhne auch in der Heimarbeit Eingang gefunden[61] und schon vorher zum Teil in der Uhrenindustrie[62]. In neuester Zeit ist die Regelung bezahlter Ferien in den Gesamtarbeitsverträgen geradezu selbstverständlich geworden[63], weshalb für verschiedene Berufszweige die Ferienlöhne in Verbindung mit den entsprechenden Kontrollvorschriften auf dem Wege über die Allgemeinverbindlicherklärung öffentlichrechtlichen Charakter annehmen.

B. Rechtliche Probleme des Ferien- und Ruhetagslohnschutzes

Der Kernpunkt der rechtlichen Problematik des Ferienlohnschutzes liegt nicht etwa in der Rechtsetzungsform, da dafür grundsätzlich nur ein Gesetz in Frage kommt, auch nicht im Verhältnis dieser Bestimmungen zur Rechtsgleichheit oder zur HGF. sondern Schwierigkeiten bietet allein die Frage, wieweit eine solche Regelung der Kantone angesichts des öffentlichen und privaten Rechts des Bundes zulässig ist.

---

[53] Vgl. BG betr. die Arbeitszeit beim Betriebe der Eisenbahnen und anderer Verkehrsanstalten vom 6. 3. 1920, Art. 15 und die VVO I §§ 29 ff. und VVO II §§ 30 ff.
[54] Vgl. Ges. Verz. BS Nr. 27 und BGE in 58 I 30 ff.
[55] Vgl. Ges. Verz. VS Nr. 26 Art. 22.
[56] Vgl. Ges. Verz. VD Nr. 26 Art. 32.
[57] Vgl. Ges. Verz. BE Nr. 22 Art. 23 V und ZH Nr. 22 a § 66.
[58] Vgl. Ges. Verz. BS Nr. 27, Aenderung vom 29. Juni 1944. Dazu Entscheid des BR in Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1946, S. 43.
[59] Vgl. Ges. Verz. je Nr. 27 von SO und GE und GL.
[60] U. W. in BE, AG, ZH.
[61] Vgl. Ges. Verz. Nr. 8 c, 1.
[62] Vgl. Ges. Verz. Nr. 11, Art. 14 und Nr. 12 Art. 15 III.
[63] Ende 1944 wurden bereits in 75 % der bestehenden GAV die Ferien geregelt. Vgl. dazu den Aufsatz von Max *Frech:* Das Recht auf Ferien, im Tagesanzeiger von Zürich 1947, Nr. 212, 214, 217 und 235.

Was nun das öffentliche Bundesrecht anbetrifft, so stehen einem kantonalen Vorgehen grundsätzlich keine bundesrechtlichen Schranken entgegen. Sämtliche heute bestehenden öffentlichrechtlichen Bundesnormen lassen noch eine kantonale Ferien- oder Ruhetagslohnregelung zu[64]. Allenfalls sind die Minimalbestimmungen des Bundes zu beachten.

Aber auch angesichts der Privatrechtsgesetze des Bundes erscheint eine kantonale öffentlichrechtliche Regelung nicht als schlechthin ausgeschlossen. Sofern aus gewerbepolizeilichen Gründen der Schutz der Löhne auch für Ferien und Ruhetagszeit gerechtfertigt ist, wird die entsprechende kantonale Lohnmassnahme zulässig sein[65]. Bei Ferienlöhnen im üblichen Rahmen kann diese polizeiliche Notwendigkeit grundsätzlich immer angenommen werden, wogegen für Ruhetagslöhne von Fall zu Fall zu entscheiden ist, ob der Ruhetag aus einem polizeilichen und höheren öffentlichen Interesse heraus gesetzlich geregelt wurde. Ist dies der Fall, dann trägt auch die Ruhetagsentlöhnung diesen polizeilichen Charakter.

Es kann den Kantonen auch nicht verwehrt werden, die Bezahlung der durch Schulzeit ausgefallenen Arbeitsstunden der Lehrlinge zu verlangen, da das Lehrlingsgesetz diese Frage zu entscheiden den Kantonen überlässt[66].

C. Heutiger Stand der Regelung

1. Ruhetaglöhne

Eigentliche Ruhetagsgesetze, nach denen die Freizeit bezahlt werden soll, besitzen nur Luzern und Basel-Stadt. Darüber hinaus finden sich Bestimmungen über Ruhetagsentschädigung in den Gastwirtschaftsgesetzen von Luzern, Nidwalden, Basel-Stadt und Appenzell und neuestens im BRB über die AVE eines Mindestlohnes in der Kartonageheimarbeit.

Inhaltlich sehen die Gastwirtschaftsgesetze vor, dass dem Personal monatlich ein bezahlter Ruhetag — in Appenzell Ausserrhoden nur 6 Stunden — zu gewähren sei oder halbjährlich 6 resp. 5 zusammenhängende bezahlte Ferientage. Die Ruhetagsgesetze verlangen demgegen-

[64] Vgl. vorn S. 67 ff.
[65] Vgl. vorn S. 78.
[66] Vgl. vorn S. 72.

über bezahlte Ersatzfreizeit für die Arbeit an öffentlichen Ruhetagen. Von Interesse ist die Regelung in der Kartonageheimarbeit, wo der Arbeiter am Ende des Jahres zusätzlich noch Fr. 48.— erhält für unbezahlte Feiertage, sofern er im Monatsdurchschnitt brutto mindestens Fr. 200.— verdient hat. Eine generelle Regelung, gemäss der auch die Sonn- und Feiertage bezahlt werden müssen, existiert unseres Wissens noch nirgends. Eine entsprechende Gesetzgebung im Bund wurde aber auf dem Postulatsweg angeregt[67].

2. Ferienlöhne

Generelle Feriengesetze finden sich heute in Basel-Stadt, Solothurn, Genf und Glarus. Weiter finden sich Bestimmungen über Ferien in den Gastwirtschaftsgesetzen von Zürich und Bern, in den Arbeiterschutzgesetzen von Waadt und Wallis, im Warenhandelsgesetz von Bern, im Berufsbildungsgesetz des Bundes mit teilweiser Erweiterung durch die kantonalen Einführungserlasse (ZH, SH, TI) und schliesslich in den Erlassen betreffend die Uhrenindustrie, die Wäsche- und Damenkonfektionsheimarbeit und die Korbwaren- und Rohrmöbelheimarbeit.

Inhaltlich bleiben das Berufsbildungsgesetz, das Berner Warenhandelsgesetz und das Walliser Arbeiterschutzgesetz bei 6 Tagen entsprechend der Arbeitszeit entlöhnter Ferien, während für die genannten Heimarbeitsbranchen die Ferienvergütung auf 2 % des Jahreslohnes festgelegt werden und der Erlass in der Uhrenindustrie auf die gesamtarbeitsvertragliche Regelung verweist[68]. Die Ausführungsgesetze zum Berufsbildungsgesetz legen die bezahlten Ferien in Zürich und Schaffhausen auf 12 Tage und die entsprechende Tessiner Verordnung auf 10 Tage fest. Im übrigen schwanken die Ferientage, die bezahlt werden sollen, je nach Massgabe der Dienstjahre, von 6 bis zu 12 Werktagen oder sogar von einer bis zu drei Wochen[69]. Die Bestrebungen der Arbeitnehmerverbände fördern diesen Ferienlohngedanken weiter und zielen auf eine eidgenössische Regelung[70].

---

[67] Vgl. Postulat Moser betr. bezahlter Feiertage vom 5. 4. 1946.

[68] Der oft schwierigen Berechnung des Ferienlohnes kommt das Gesetz oft insoweit entgegen, dass es einen Minimaltarif festsetzt, wie etwa ZH für das Gastwirtschaftspersonal, nämlich Fr. 3.— pro Tag. Ges. Verz. 22 a, § 66.

[69] Vgl. Anhang Tabelle Nr. II.

[70] Vgl. eidgenössisches Feriengesetz, Eingabe des Landesverbandes freier Schweizer Arbeiter vom 4. 9. 1940. Ueber das Schweizer Ferienrecht allgemein sei an dieser Stelle auf das im Erscheinen begriffene Werk von *Tschudi H. P.* hingewiesen.

D. Zusammenfassung

Einer kantonalen oder eidgenössischen Ferienlohngesetzgebung stehen grundsätzlich keine rechtlichen Schwierigkeiten entgegen. Die gesetzgeberische Tätigkeit auf diesem Gebiet ist sehr rege. Dagegen können die Kantone nur ausnahmsweise die Bezahlung arbeitsfreier, staatlicher Ruhetage verlangen, nämlich dann, wenn polizeiliche Gründe einen solchen Schritt rechtfertigen.

SCHLUSSBETRACHTUNG

Wie die Darstellung ergeben hat, ist der öffentlichrechtliche Schutz der Löhne in unserem Lande keineswegs so bescheiden, wie man gemeinhin annimmt. Aus der Fülle dieser gesetzgeberischen Erlasse soll abschliessend versucht werden, einige Grundzüge der schweizerischen Rechtsauffassung hinsichtlich des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes herauszuschälen. Schliesslich sollen hier auch die vom rein rechtlichen Standpunkt aus erstrebenswerten Verbesserungen nochmals kurz zusammengefasst werden.

I.

Aus der *Häufigkeit* der staatlichen Eingriffe in das private Lohnverhältnis ist zweifellos ersichtlich, dass nach schweizerischer Rechtsauffassung die Lohnabrede nicht mehr schlechthin als interne Angelegenheit der Vertragsparteien angesehen wird. *Grundsätzlich erachtet sich der Staat zur Mitwirkung bei der Lohngestaltung berechtigt, sofern durch die Lohnabrede schützenswerte öffentliche Interessen berührt werden.* Die staatlichen Eingriffe sind daher nicht so sehr vom Bestreben getragen, eine gerechte Einkommensverteilung zu erreichen, sondern mehr von der Absicht, ein gesundes und erträgliches Verhältnis zwischen den einzelnen Schichten des Volkskörpers zum Wohle des Gesamtstaates zu erhalten.

Aus dem nur *allmählichen* und *stufenweisen Ausbau* des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes kann geschlossen werden, dass der schweizerische Gesetzgeber der privatrechtlichen Regelung den Vorzug gibt (vermutlich deshalb, weil sie dem Individuum angepasster und daher grundsätzlich gerechter erscheint). Indem der Staat erst dann ins private Lohnverhältnis eingreift, wenn die privatrechtlichen Spielregeln versagen, demonstriert er, dass er mit einem Minimum von staatlichen Mitteln und einem Maximum von persönlicher Freiheit auszukommen sucht. *Im öffentlichrechtlichen Lohnschutz der Schweiz gilt daher allgemein das Prinzip der Subsidiarität des staatlichen Eingriffes gegenüber der privaten Abrede.*

Betrachtet man die ungewöhnliche *Vielfalt der Intensität* der staatlichen Eingriffe ins private Lohnverhältnis, so erkennt man unschwer, dass der Staat mit seinen Mitteln im grossen und ganzen sehr ökonomisch vorgeht. Er erlässt keinen generellen Lohntarif, wo eine Empfehlung, ein Submissionsreglement oder schliesslich ein allgemeinverbindlich erklärter Gesamtarbeitsvertrag zur Erreichung des gleichen Zweckes genügt. Aus dieser Tatsache lässt sich das *Prinzip der Proportionalität des staatlichen Eingriffes in bezug auf das zu beseitigende Uebel oder den zu erstrebenden Erfolg* herauslesen.

Schliesslich kann man sich noch fragen, wie sich der schweizerische Lohnschutz im Hinblick auf die zentralistischen und föderalistischen Tendenzen entwickelt hat. Aus dem Gesetzesverzeichnis geht hervor, dass weder der Lohnschutz des Bundes noch der der Kantone übermässig bevorzugt worden ist. *Meist werden die Lohnfragen, die die schweizerische Wirtschaftseinheit berühren, von der Eidgenossenschaft geregelt. Aber auch die Kantone, die in ihrem kleineren und einheitlicheren Gebietsbereich die Probleme unter Umständen vollkommener lösen können, behaupten ihren Platz im schweizerischen Lohnschutzrecht.* Gerade in den letzten Jahren wurde nicht nur zentralisiert, sondern auch die Rechtssetzungskompetenz der Kantone erweitert: Einerseits wurden die Kantone zum Teil zur öffentlichrechtlichen Lohnregelung auch für Fabrikarbeiter kompetent erklärt, und andererseits erlaubt ihnen das Bundesgericht neuestens auch die Anwendung privatrechtlicher Mittel zur Durchsetzung der öffentlichrechtlichen Lohnschutznormen.

II.

Die Darstellung hat auch gezeigt, dass der schweizerische Lohnschutz noch sehr ausbaufähig ist. Inwiefern eine Erweiterung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes unseres Landes zu wünschen ist, ist eine Frage politischer Natur; die sich nach weltanschaulichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten entscheidet. Es soll hier einzig noch erwähnt werden, inwiefern eine Verbesserung des öffentlichrechtlichen Lohnschutzes der Schweiz vom rein rechtlichen Standpunkt aus erstrebenswert erscheint.

Geht man von der Auffassung aus, dass das Bundesrecht im Prinzip nur die Hauptregeln enthalten soll, die für das ganze Land einheitlich aufgestellt werden können und dass demnach das kantonale Recht das

eidgenössische ergänzen kann und soll, so sollte das Bundesrecht an das kantonale Recht hinsichtlich des Lohnschutzes zwei Eingeständnisse machen: Einerseits sollte den Kantonen ganz allgemein das Günstigkeitsprinzip gewährt werden, nämlich die Erlaubnis, über die minimale Regelung des Bundes hinaus legiferieren zu dürfen (was die Verbände ja schliesslich auch dürfen), und anderseits sollte das materielle Lohnschutzrecht der Kantone von Bundesrechts wegen auch privatrechtliche Verbindlichkeit geniessen.

Was schliesslich das Verfahren betrifft, so sollte es auch aus psychologischen und ökonomischen Interessen heraus unbedingt vereinfacht werden. Die Funktionen von Bund, Kantonen, Gemeinden und Verbänden zur Durchsetzung des Lohnschutzrechtes sind zu koordinieren, und zwar dort, wo eine Kontrolltätigkeit spezielles Fachwissen verlangt — was ja bei eingehendem Lohnschutz meist der Fall sein wird —, im Sinne einer Zentralisierung beim Verband oder Kanton oder Bund. Ein Nebeneinander von Behörden mit gleichen Ueberprüfungsbefugnissen ist jedenfalls zu vermeiden, desgleichen ein Nebeneinander, wo dem einen nur Teilkompetenzen des andern zustehen (z. B. dem Kontrollorgan des Staates die Ueberwachung der gesetzlichen Mindestlöhne, dem des Verbandes diejenige der etwas höheren gesamtarbeitsvertraglichen Löhne).

*

Gesamthaft gesehen gleicht das schweizerische Lohnschutzgebäude einem Orgelbau mit erstaunlich vielen Registern, von denen aber jedes einzelne Register noch lange nicht in seinem vollen Tonbereich ausgebaut ist. Wie der Orgelbauer aber bei der Fortführung seines Werkes sich stets vom Zusammenklingen des ganzen Spieles leiten lassen muss und daher nicht einseitig einzelne Register oder schrille Tonbereiche ausbauen darf, so muss sich auch der Schöpfer künftigen Lohnschutzrechtes an die Grundsätze erinnern, die im bestehenden Lohnschutzrecht schon enthalten sind. Auch tut er gut, wenn er bereits bestehende Einrichtungen organisch weiterführt. Damit sichert er in dieser bunten Vielfalt und Verschiedenheit schweizerischer Lohnschutzbestimmungen eine höhere Einheit und Harmonie.

ANHANG

VERZEICHNIS DER EINSCHLÄGIGEN GESETZE

Anmerkung zum Aufbau dieses Verzeichnisses

Die Gesetze sind für Bund und jeden Kanton gesondert in chronologischer Reihenfolge aufgeführt. Ausführungserlasse zu Bundesgesetzen werden mit Kantonsbezeichnung, Datum und Zitat in VAS II oder den Sonderheften (SH) der «Volkswirtschaft»: «Die schweizerische Sozialgesetzgebung» jeweilen beim Bundesgesetz angeführt.

Die jeweiligen *Randzahlen* erleichtern lediglich die Zitierweise im Text. Dabei tragen alle kantonalen Erlasse Nummern von 20 und darüber, wobei entsprechende Erlasse gleiche Nummern tragen, um die wichtigsten zu nennen: Unter Nr. 20 erscheinen die Arbeiterinnenschutzgesetze, Nr. 22 die Gastwirtschaftsgesetze, Nr. 23 die Submissionsreglemente, Nr. 25 die Familienlohngesetze, Nr. 26 die Arbeiterschutzgesetze etc.

BUND

1. BG über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889.
   Bestimmung: Unpfändbarkeit und Privilegierung.
2. BG betr. Lohnzahlung und Bussenwesen bei den nach dem BG vom 26. April 1887 haftpflichtigen Unternehmungen, vom 26. Juni 1902. AS 19, 384; VAS II 82.
   (Dieses Gesetz ist formell noch in Kraft, scheint aber praktisch nicht mehr beachtet zu werden, seitdem das Gesetz von 1887, auf das es Bezug nimmt, dahingefallen ist. Die formelle Ausserkraftsetzung soll im GAG erfolgen.)
   Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten.
   Ausführungsgesetze: TI, 16. 5. 04, VAS II 592.
3. BG betr. die Arbeit in den Fabriken vom 18. Juni 1914 / 27. Juni 1919 / 22. März 1922. AS 30, 535 / 35, 728 / 39, 323. VAS II 21.
   a. VVO vom 3. Okt. 1919 / 12. Aug. 1921 / 7. Sept. 1923 / AS 35, 789; VAS II 35.
   Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlöhne.
   Ausführungsgesetze: Sie finden sich zitiert in VAS II 72. Sie werden hier noch angeführt, soweit sie die Einigungsämter betreffen (auch selbständige kant. Gesetze betr. Einigungsämter).
   ZH (Gesetz betr. Einigungsämter) 16. 5. 43, SH 47, 90. *BE* (Ges. betr. Einigungsämter) 9. 11. 43, SH 47, 94; *a* (Dekret dazu) 24. 5. 44, SH 49, 92; *b* (Ausführungs VO zum FG) 27. 12. 40, SH 40, 20. *LU* (EG) 29. 11. 26, SH 2, 118. *UR* (VO betr. Einigungsamt) 8. 4. 18 / 27. 2. 23, VAS II 251. *SZ* (VO betr. Einigungsamt) 28. 11. 22 / 27. 5. 43, VAS II 259 / SH 47, 95. *OW* (VVO) 22. 11. 23, VAS II 268. *NW* (VVO) 20. 1. 23, VAS II 273. *GL* (VVO) 26. 11. 19, VAS II 297. *ZG* (VO betr. Einigungsamt) 28. 12. 23. VAS II 311. *FR* (EG) 17. 5. 18, VAS II 336. *SO* (VVO betr. Einigungsamt) 18. 3. 18 / 13. 10. 20 / 16. 12. 22 / 5. 1. 23. VAS II 348. *a* (RRB über die Berechnung des Lohnzuschlages nach Art. 27 FG — ausserordentliche Arbeitszeit in den Fabriken —) 6. 2. 45, SH 50, 90. *BS* (Ges. betr. Einigungsamt) 9. 11. 11, VAS II 423. *a* (VVO dazu) 10. 2. 12 / 17. 3. 22 / 25. 7. 30 / 11. 8. / 24. 10. 39 /

20. 3. 41, VAS II 432 / SH 12, 47 / 39, 36 / 43, 88. *b* (VO über das Verfahren vor dem Einigungsamt als vertragl. Schiedsgericht — GAV-Kontrolle —) 30. 4. 40, SH 40, 48. *BL* (VVO) 19. 1. 20, VAS II 459. *SH* (VO betr. Einigungsamt) 26. 5. 26, SH 2, 122. *AR* (Reglement betr. Einigungsamt) 5. 11. 41, SH 43, 58. *AI* (VO betr. Einigungsstellen) 3. 6. 18 / 13. 1. 23, VAS II 497. SG (Ges. betr. Einigungsamt) 23. 11. 22 VAS II 529. *a* (VVO) 17. 12. 35, SH 26, 173. *GR* (VO betr. Einigungsamt) 27. 11. 22, VAS II 538. *AG* (VVO) 26. 3. 32, SH 16, 110. *a* (Ges. betr. Einigungsämter) 8. 3. 44, SH 49, 73. *b* (VVO dazu) 15. 9. 44, SH 49, 105. *TG* (VO betr. Einigungsamt) 19. 4. 18, VAS II 582. *TI* (VO betr. Einigungsamt) 16. 3. 18 / 24. 5. 18, VAS II 617. *VD* (Ges. betr. Einigungsamt) 15. 12. 42, SH 45, 89. *VS* (VVO) 10. 5. 21, VAS II 669. *NE* (VO betr. Einigungsamt) 9. 4. 18, VAS II 719. *GE* (VO betr. Einigungsamt) 11. 10. 18 / 6. 12. 19 / 11. 3. 36 / 6. 10. 42 / 17. 6. 41 / 22. 9. 45, VAS II 755 / SH 29, 215, 45, 92, 43, 60, 50, 135. *a* Arrêté législatif, invitant le Conseil d'Etat à prendre une arrêté concernant les conditions aplicables aux employés et ouvriers travaillant en dehors de l'horraire normal, temporairement la nuit ou le dimanche du 27. 10. 45, SH 50, 131. (Kompetenzartikel zu einem Entscheid betr. FG 27). b Arrêté relatif aux heures supplémentaires et au travail temporaire de nuit et du dimanche du 15 déc. 1945, SH 50, 132. (Arbeitgeber muss sich zum voraus für Ueberzeitlohn verpflichten.)

4. BRB betr. die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die Bundesverwaltung vom 4. März 1924. AS 40, 31, VAS II 108.
   Bestimmungen: Uebliche Löhne.

5. BG über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930. AS 48, 798; SH 12, 28.
   a. VVO I dazu vom 23. 12. 32, AS 48, 808; SH 14, 75.
   Bestimmungen: Ferienlohn.
   Ausführungserlasse: ZH EG 3. 7. 38, SH 37, 111. BE Ges. 8. 9. 35, SH 26, 92. *LU* VVO 4. 5. 36, SH 29, 200. *UR* VVO 1. 6. 35, SH 26, 103. *SZ* VVO 13. 9. 34, SH 23, 100. *OW* Ges. betr. Förderung des Handwerkes vom 28. 4. 01 / 27. 4. 13, VAS II 264. *a* RRB betr. Kontrolle der Lehrverträge vom 9. 12. 33, SH 19, 83, *NW* VVO 30. 9. 36, SH 29, 206. *GL* VVO 17. 1. 34, SH 23, 103. *ZG* Ges. 19. 6. 39, SH 39, 174. *FR* Ges. 2. 2. 37, SH 33, 140. *a* VO dazu vom 21. 5. 37, SH 33, 141. *SO* VVO 4. 1. 34, SH 23, 105. *BS* Ges. 13. 5. 43, SH 47, 294. a VVO dazu vom 13. 5. / 31. 8. 43, SH 47, 298. *BL* VVO 9. 4. 34, SH 23, 114. *SH* Ges. 24. 5. 43, SH 47, 103. *a* Lehrlingsdekret dazu vom 24. 5. 43, SH 47, 306. *AR* VVO 1. 6. 33, SH 19, 84. *AI* VVO 26. 3. 34, SH 23, 120. *SG* VVO 8. 9. 33, SH 19, 87. *a* Ges. (Ferienverlängerung) 12. 5. 38, SH 37, 130. *GR* VVO 28. 5. 34 / 30. 11. 45, SH 23, 122 / 50, 336. *a* VO betr. Lehrlingsamt vom 6. 7. 34, SH 23, 127. *b* VO betr. Lehrlingskommission vom 6. 7. 34, SH 23, 128. *AG* EG 12. 1. 37, SH 33, 147. *a* VO betr. Lehrlingsamt vom 10. 9. 37, SH 33, 149. *b* VO betr. Berufsbildung vom 21. 2. 41, SH 43, 210. *c* VO betr. Lehrlingskommission vom 21. 2. 41, SH 43, 223. *TG* Ges. 26. 5. 19, VAS II 583. *a* VVO dazu vom 20. 2. 20, VAS II 588. *TI* VVO 28. 1. 31, SH 14, 35. *VD* Ges. 22. 11. 11, VAS II 633. *a* VO 27. 3. 33, SH 19, 95. *VS* VVO 13. 11. 35, SH 26, 129. *a* Reglement dazu vom 24. 2. 39, SH 39, 181. *NE* Ges. 17. 5. 38, SH 37, 140. *a* Reglement dazu vom 28. 3. 39, SH 39, 185. *GE* VVO 16. 5. 34, SH 23, 134.

6. BB über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen vom 30. Sept. 1938, verlängert bis Ende 1950 am 22. Juni 1945, AS 61, 404.
   a. VO VI dazu vom 11. 2. 47. AS 63, 94.
   Bestimmungen: Kompetenzerteilung betr. AVE von GAV.

7. BRB betr. ausserordentliche Massnahmen betr. die Kosten der Lebenshaltung vom 27. Sept. 1936, AS 52, 744. SH 29, 226.
   Bestimmungen: Kompetenz betr. verbindl. Schiedsgerichte in Lohnstreitigkeiten.

8. BG über die Heimarbeit vom 12. Dez. 1940 / 30. Sept. 1943. AS 57, 1461 / 60, 37.
   a. VVO dazu vom 16. 12. 41. AS 57, 1469.
   Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten, Kompetenz zur Lohnfestsetzung.
   Ausführungserlasse: Eine Zusammenstellung findet sich bei *Brunner W.* «Bundesgesetz über die Heimarbeit», S. 88 ff. Für den Lohnschutz enthalten sie nichts besonderes.
   b. VO des BR über den Mindestlohn in der Handstickerei-Heimarbeit vom 26. 10. 43 / 11. 1. 46. AS 59, 827 / 62, 155 / 1948, 297 / 1949, 301.
   Bestimmungen: Mindestlöhne.
   c. BRB betr. AVE von Mindestlöhnen in der Wäsche und Damenkonfektions-Heimarbeit vom 26. 2. 45 / 3. 1. 47. Bbl 1945 I 807 / 1947 I.
   Bestimmungen: Mindest- und Ferienlöhne.
   d. BRB betr. AVE von Mindestlöhnen in der Korbwaren- und Rohrmöbel-Heimarbeit vom 17. Dezember 1948. AS 1948 1193.
   Bestimmungen: Mindest- und Ferienlöhne.
   e. VO über den Mindestlohn in der Papierwarenheimarbeit vom 15. Jan. 1948, AS 1948, 27, verlängert AS 1948, 1283.
   Bestimmung: Mindestlohn.
   f. BRB betr. AVE eines Mindestlohnes in der Kartonage-Heimarbeit vom 22. März 1949. AS 1949 302.
   Bestimmung: Mindestlohn, Ferienlohn.
9. BB über die AVE von GAV vom 23. Juni 1943. AS 58, 855. SH 47, 12.
   a. VVO dazu vom 10. 12. 43. AS 59, 959, SH 47, 37.
   Bestimmungen: Kompetenz zur AVE.
10. BRB über den Schutz der Bergarbeiter vom 16. Juli 1943. AS 59, 563, SH 47, 18.
   a. Verfügung Nr. 1 des EVD vom 16. 7. 43. AS 59, 575; SH 47, 22. (Dieses Gesetz ist mit 1. 1. 48 ausser Kraft erklärt.) BRB vom 15. 12. 47, AS 63, 1302.
   Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn.
   Ausführungserlasse: SZ RRB 13. 9. 43, SH 47, 64. *FR* Staatsratsbeschluss 6. 8. 43, SH 47, 65. *AG* VVO 27. 8. 43, SH 47, 74. *VD* VO 13. 10. 43. SH 47, 83. *VS* Reglement vom 21. 11. 1856 / 24. 3. 1944, SH 49, 79.
11. BRB zum Schutze der schweizerischen Uhrenindustrie vom 23. Dez. 1948. AS 1948, 1266 ff.
   Bestimmungen: Uebliche Löhne.
12. BRB über die Ordnung in der nichtfabrikmässigen Uhrenindustrie vom 21. Dez. 1945. AS 61, 1126. SH 50, 45; verlängert am 23. Dez. 1948, AS 1948, 1265.
   Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten, Ueberzeit- und Ferienlohn, obligat. Schiedsgericht.
   Ausführungserlasse: BE VO 17. 11. 36. *SO* RRB 3. 11. 36, SH 29, 247. *BS* RRB 20. 9. 37. SH 33, 17. *BL* RRB 23. 2. 37 / 3. 1. 39. SH 33, 19, 39, 29.
13. BRB über die Organisation des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit vom 15. Jan. 1946. AS 62, 156.
   Bestimmungen: Zuständigkeit, Lohnstatistik.
14. Verfügung des EVD über die AVE der für das Beherbergungsgewebe vereinbarten Trinkgeldordnung vom 26. Okt. 1948. AS 1948, 1092.
   a. Trinkgeldordnung für das schweizerische Beherbergungsgewerbe. AS 1948, 1097.
   Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten, Mindestgrundlohn, Verteilung.
15. BB über die Ausrichtung finanzieller Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern vom 20. Juni 1947. AS 63 1045.
   Bestimmungen: Lohnzulagen (staatliche).
16. Verfügung Nr. 65 des EVD betr. die Kosten der Lebenshaltung und der regulären Marktversorgung (paritätischer Stabilisierungsausschuss der wirtschaftlichen Spitzenverbände) vom 10. Febr. 1948. AS 1948 86.

17. Vereinbarung zwischen der Schweiz und Italien über die Einwanderung italienischer Arbeitskräfte in die Schweiz vom 15. Juli 1948. AS 1948 838.
Bestimmungen: Gleichstellung der italienischen Arbeiter hinsichtlich der Löhne mit den schweizerischen Arbeitern.
18. BRB über die Regelung der Betriebsdauer der Schifflistickmaschinen vom 17. Jan. 1947.
Bestimmung: Ueberzeitlohnzuschlag.

Gesetze ausser Kraft und Entwürfe

I. BB betr. Genehmigung des Vertrages vom 18. 3. 33 zwischen der Schweiz und Oesterreich über die Sanierungsmassnahmen für die Stickereiindustrie vom 31. 3. 33. AS 49, 104. SH 19, 103.
a. Vertrag zwischen Schweiz und Oesterreich über Sanierungsmassnahmen für Stickereiindustrie vom 18. 3. 33. AS 49, 186. SH 19, 103.
Bestimmungen: Mindeststichpreise.
II. Vorentwurf zu einem BG über die Arbeit im Handel und in den Gewerben (mit begleitendem Bericht). Bern 1945.
Bestimmungen: Zahlungsmodalitäten, Ueberzeit-Ferienlöhne, allgemeiner Schutz anständiger Löhne.
III. Entwurf zu einem BG über die AVE von GAV von Dr. *W. Siegrist* und Dr. *B. Zanetti.* (Vgl. Siegrist/Zanetti, «Die Zukunft der AVE von GAV», Zürich 1946.)
Bestimmungen: Kompetenz zu öffentlichrechtlicher AVE.

ZÜRICH (Zit. ZH)

20. Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 13. Aug. 1894. VAS II 114 (Zahlungsmodalitäten, Lohnzuschlag).
22. Gesetz über das Gastwirtschaftsgewerbe und den Klein- und Mittelverkauf von alkoholischen Getränken vom 21. Mai 1939. SH 39, 19.
a. VVO zum Gesetz über das Gastwirtschaftsgewerbe vom 6. März / 21. Mai 1939. SH 39, 19. (Zahlungsmodalitäten, Lohnzulagen.)
23. VO des Regierungsrates über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen für den Staat vom 17. Juni 1943. SH 47, 49.
(Zahlungsmodalitäten, Lohnzulagen.)

BERN (Zit. BE)

20. Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 23. Febr. 1908. VAS II 194. (Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitzuschlag, Ferienlohn.)
24. Gesetz über den Warenhandel, das Wandergewerbe und den Marktverkehr vom 9. Mai 1926. SH 2, 133.
(Ueberzeitzuschlag, Ferienlohn.)
23. VO betr. die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen für den Staat, seine Verwaltung und Anstalten vom 16. Jan. 1934. SH 23, 147.
(Zahlungsmodalitäten, übliche Löhne.)
22. Gesetz über das Gastwirtschaftsgewerbe und den Handel mit geistigen Getränken vom 8. Mai 1938. SH 37, 116.
a. VVO dazu vom 30. Dez. 1938. SH 37, 124.
(Zahlungsmodalität, Ferienlohn.)

LUZERN (Zit. LU)

20. Gesetz zum Schutz der Arbeiterinnen vom 29. Nov. 1895. VAS II 218. (Zahlungsmadalitäten, Ueberzeitlohn.)
21. Dekret betr. die Errichtung eines Sekretariates für das Fabrik- und Gewerbewesen vom 30. Nov. 1908. VAS II 230.. .
    a. VO betr. das Sekretariat für das Fabrik- und Gewerbewesen vom 16. Jan. 1909. VAS II 231.
    b. Regulativ für die kantonale Fabrik- und Gewerbeinspizientin vom 16. Nov. 1910. VAS II 231.
22. Gesetz betr. das Wirtschaftsgewerbe und den Handel mit geistigen Getränken vom 16. Febr. 1910. VAS II 232. (Ruhetaglohn.)
29. Ges. betr. die öffentlichen Ruhetage vom 26. Nov. 1913. VAS II 234. (Ruhetaglohn.)
23. Gesetz über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch den Staat und die Gemeinden vom 30. Nov. 1938. SH 37, 21.
25. Gesetz über die Familienausgleichskassen für die unselbständig Erwerbenden vom 16. Mai 1945. SH 50, 59.

SCHWYZ (Zit. SZ)

23. RRB über die Löhne bei staatlichen und staatlich subventionierten Bauarbeiten vom 15. Nov. 1938. SH 37, 24.
(Mindestlöhne.)

OBWALDEN (Zit. OW)

26. Gesetz betr. Schutz der Arbeiter vom 24. April 1887. VAS II 262.
    a. VVO zum Arbeiterschutzgesetz vom 18. Mai 1887. VAS II 263.
(Zahlungsmodalitäten.)

NIDWALDEN (Zit. NW)

26. Gesetz betr. den Arbeiterschutz vom 29. April 1888. VAS II 271.
(Zahlungsmodalitäten.)
22. Gesetz über das Wirtschaftsgewerbe, den Kleinverkauf von geistigen Getränken und die Bekämpfung des Alkoholmissbrauches vom 13. April 1929. SH 8, 47.
    a. VVO dazu vom 28. April 1929. SH 12, 101.
(Ruhetaglöhne.)

GLARUS (Zit. GL)

26. Gesetz über den Arbeiterschutz vom 6. Mai 1923 / 5. Mai 1929. VAS II 299 / SH 8, 47.
(Ueberzeitlohn.)
I. Landsgemeindebeschluss über die Schaffung eines kantonalen Lohnamtes vom 7. Mai 1944. SH 49, 51.
    a. Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates dazu vom 6. Juli 1944. SH 49, 52. (Nur für Gültigkeitsdauer des BRB betr. Notstandsaktionen vom 10. Oktober 1941.)
27. Gesetz über Gewährung von Ferien, erlassen von der Landsgemeinde vom 4. Mai 1947.
(Ferienlöhne.)

ZUG (Zit. ZG)

23. Gesetz betr. die Festlegung von Mindestlöhnen vom 28. Mai 1933. SH 19, 129.
   a. Letzte Abänderung durch RRB vom 3. Oktober 1944. SH 49, 53.
   (Mindestlohn von Fr.. 1.51 und 1.61.)
   b. Betr. Teuerungszulagen z. Mindestlohn: RRB vom 28. April 1943. SH 47, 65.
   (Teuerungszulage von 35 Rp. auf Mindestlöhne.)
   c. VO (des Regierungsrates) betr. die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen für den Kanton Zug vom 13. März 1940. SH 40, 25.
   (Uebliche Löhne.)

FREIBURG (Zit. FR)

23. Beschluss (des Staatsrates) betr. den zwischen den Bauunternehmern der Stadt Freiburg und der Bauarbeiterschaft abgeschlossenen GAV vom 10. Mai 1929. SH 8, 48.
   (Berücksichtigung dieses GAV bei Vergebung von Staatsarbeiten.)
   a. VO betr. die Ausschreibung und Uebergabe von Arbeiten und Lieferungen für den Staat vom 5. März 1935. SH 26, 162.
   (Normallöhnne.) (Nur Submission.)
   b. Beschluss (des Staatsrates) betr. die Uebergabe von Arbeiten und Lieferungen für den Staat vom 30. Mai 1944. SH 49, 53.
   (Ergänzung betr. Familienlöhnen.) (Submission und Subvention.)
32. Beschluss betr. die Errichtung ausserordentlicher Zulagen an die verheirateten landwirtschaftlichen Dienstboten vom 15. Mai und 5. November 1943. SH 47, 108 und 109.
   (Staatliche Familienzulagen.)
25. Gesetz betr. die Schaffung einer kantonalen Ausgleichskasse für die Familienzulagen an die Lohnbezüger vom 14. Februar 1945. SH 50, 64.

SOLOTHURN (Zit. SO)

20. Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 9. Februar 1896. VAS II 342.
   (Ueberzeitlohn, Zahlungsmodalitäten.)
23. VO betr. die Vergebung staatlicher und staatlich subventionierter Bauarbeiten (Submissionsverordnung) vom 29. Januar 1932. SH 16, 107.
   a. Kantonsratsbeschluss betr. Konzession zur Erforschung und Ausbeutung von Eisenerzen vom 19. Mai 1938. SH 37, 27.
   (Uebliche Löhne, Ueberzeit.)
27. Gesetz über die Gewährung von Ferien vom 8. Dezember 1946 AS Bd. 77, 41.
   a. VVO dazu vom 6. Mai 1947. Amtsblatt 1947 S. 342.
   (Ferienlohn.)
I. Volksbeschluss betr. Ausrichtung einer Teuerungsbeihilfe an die notleidende Bevölkerung und Schaffung einer Lohnkontrolle vom 23. November 1941. SH 43, 165.
   a. VVO dazu vom 6. Dezember 1941 / 7. Mai 1943 / 12. Oktober 1943. SH 43, 166/ 47, 66 und 262.
   (Begrenzte Gültigkeit gemäss GL I a.)

BASEL-STADT (Zit. BS)

22. Wirtschaftsgesetz vom 19. Dezember 1887 / 23. März 1891 / 8. Juni 1905 / 14. Januar 1909. VAS II 371.
   (Ruhetaglohn.)
   a. VVO dazu vom 27. März 1909. VAS II 372.

20. Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 27. April 1905 / 10. Dezember 1914. VAS II 377.
   a. VVO dazu vom 29. Juli 1905. VAS II 380.
   (Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn.)
28. Arbeitszeitgesetz vom 8. April 1920 (VAS II 438) / 3. Juli 1930 (SH 12, 106) / 18. Juni 1931 (SH 14, 72).
   a. VVO zum Arbeitszeitgesetz vom 4. August 1920 (VAS II 441) / 31. Januar 1931 (SH 14, 72) / 26. März 1934 (SH 23, 163).
   (Ueberzeitlohn.)
29. Gesetz über die öffentlichen Ruhetage vom 11. Januar 1923. VAS II 443.
   b. VVO dazu vom 10. März 1923. VAS II 449 .
   (Ruhetaglöhne.)
27. Gesetz betr. die Gewährung jährlicher Ferien vom 31. Januar 1931 (SH 14, 72) / 14. Februar 1941 (SH 43, 42) / 29. Juni 1944 (SH 49, 57) / 16. März 1945 (SH 50, 93).
   a. VVO dazu vom 18. Juni und 14. August 1931. SH 14, 75.
   (Ferienlöhne.)
23. Grossratsbeschluss über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung vom 8. März 1934. SH 23, 162.
   (Uebliche Löhne.)
   a. VO betr. Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Submissionsvorschriften) vom 2. Juli 1937. SH 33, 16.
30. VO über die Gerichtszuständigkeit in Bundesstrafsachen vom 19. Dezember 1941 / 11. September 1942 / 12. Januar 1943. SH 47, 131.
31. Grossratsbeschluss betr. Durchführung einer Lohn- und Gehaltsstatistik vom 14. Januar 1943. SH 47, 67.
   a. Beschluss des Regierungsrates betr. Durchführung einer Lohnerhebung im Bekleidungsgewerbe vom 22. Februar 1944. SH 49, 56.
I. Grossratsbeschluss betr. Ausrichtung einer Teuerungsbeihilfe an Bedürftige vom 23. April 1942 (SH 45, 342) / 14. Januar und 11. November 1943 (SH 47, 263) / 11. Januar 1945 (SH 50, 285).
   a. VVO dazu vom 30. April 1942 (SH 45, 343) / 26. Januar und 12. Oktober 1943 (SH 47, 263) / 9. Oktober 1945 (SH 50, 285).

BASEL-LAND (Zit. BL)

23. RRB betr. die Anwendung von GAV bei Vergebung von Staatsarbeiten und bei Subventionierung von Gemeinde- und Privatarbeiten vom 4. April 1939. SH 39, 29.
   (GAV-Löhne.)

SCHAFFHAUSEN (Zit. SH)

23. VO des Regierungsrates betr. Vergebung von Arbeiten und Lieferungen für den Staat vom 20. Juli 1927. SH 2, 146.
   (Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn.)

APPENZELL-AUSSERRHODEN (Zit. AR)

20. Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 26. April 1908. VAS II 484.
   (Zahlungsmodalität, Ueberzeitlohn.)
   a. RRB betr. die Arbeit in den dem Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen unterstellten Geschäften vom 19. Januar 1918. VAS II 486.

22. Gesetz betr. das Wirtschaftswesen und den Kleinhandel mit geistigen Getränken vom 26. April 1908. VAS II 482.
(Zahlungsmodalität, Ruhetaglohn.)
23. Reglement betr. die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen für den Staat (Submissionsordnung) vom 21. August 1919 (VAS II 490) / 11. Oktober 1943 (SH 47, 308).
(Uebliche Löhne, Ueberzeitlöhne.)

APPENZELL-INNERRHODEN (Zit. AI)

32. VO betr. die Bergführer vom 30. November 1936. SH 29, 254.
(Kompetenz zur Erstellung eines Tarifs.)

ST. GALLEN (Zit. SG)

23. VO über die Vergebung von staatlichen Bauarbeiten vom 30. Mai 1919 (VAS II 521) / 12. Februar 1943 (SH 47, 308).
(Lohnmodalitäten, Lohnzuschläge.)
20. Gesetz über den Schutz der Arbeiterinnen und der Bediensteten der Laden- und Kundengeschäfte vom 15. Mai 1925. (SH 2, 147.)
(Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn.)
22. Gesetz über das Gastwirtschaftsgewerbe und den Klein- und Mittelverkauf von alkoholartigen Getränken vom 24. Januar 1945. SH 50, 102.
(Barlohn, öffentlichrechtliche GAV-Löhne.)
I. Beschluss des Regierungsrates des Kantons St. Gallen betr. die Schaffung eines kantonalen Lohnamtes vom 28. April 1942. SH 45, 69.

GRAUBÜNDEN (Zit. GR)

23. Vorschriften über die Verköstigung und Quartiere der Arbeiter bei Bauarbeiten vom 6. Juli 1934. SH 23, 169.
(Zahlungsmodalität.)

AARGAU (Zit. AG)

29. Gesetz über die Feier der Sonn- und Festtage vom 7. Wintermonat 1861. VAS II 548.
(Zahltagsverbot während des Gottesdienstes.)
20. Gesetz betr. den Schutz der Arbeiterinnen vom 26. Mai 1903. VAS II 550.
a. VVO dazu vom 11. Mai 1904. VAS II 554.
(Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn.)
23. VO über die Vergebung von öffentlichen Arbeiten und Lieferungen v. 16. Juli 1940. SH 40, 29.
(Zahlungsmodalitäten, übliche Löhne.)
33. RRB über die kantonale paritätische Lohnbegutachtungskommission ...
(In Vorbereitung.)
II. Reglement betr. die Entschädigung von Taglöhnern, Arbeitern und Landwirten für Schäden und Kosten infolge tierseuchenpolizeilicher Anordnungen vom 5. Januar 1929. SH 8, 53.
(Staatliche Zulagen.)

THURGAU (Zit. TG)

22. Wirtschaftsgesetz vom 12. März 1906. VAS II 581.
(Lohnperiode.)
23. VO des Regierungsrates über die Vergebung von Bauarbeiten und Lieferungen für den Staat vom 3. April 1939. SH 39, 32.
(Zahlungsmodalitäten, übliche Löhne.)

TICINO (Zit. TI)

26. Legge cantonale sul lavoro nelle aziende non sottoposte alla legislazione federale del 15 settembre 1936. SH 29, 261.
a. Regolamento di esecuzione della legge cantonale 15 settembre 1936 sul lavoro nelle aziende non sottoposte alla legislazione federale del 29 dicembre 1936. SH 29, 263.
(Zahlungsmodalität, Ueberzeitlohn.)
23. Legge sugli appalti del 9 marzo 1942. SH 45, 75.
(Uebliche Löhne.)

VAUD (Zit. VD)

32. Loi pour les guides de montagne, les guides skieurs et les porteurs du 19 février 1929 (SH 8, 53) / 13 mai 1938 (SH 37, 135).
Arrêté du Conseil d'Etat concernant les guides de montagne, les guides-skieurs et les porteurs du 21 mai 1929. SH 8, 54.
(Höchsttarife für bestimmte Routen.)
23. Règlement concernant l'adjudication des travaux de l'Etat et des fournitures y relatives du 30 novembre 1934. SH 23, 180.
(Uebliche Löhne.)
25. Lo créant une caisse d'allocations familiales du 26 mai 1943. SH 47, 76.
26. Loi sur le travail dans les entreprises non soumises à la loi fédérale sur les fabriques, dans l'agriculture et dans le service de maisons, du 20 décembre 1944. SH 49, 74.
(Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn, Ferienlohn.)
a. Arrêté appliquant la loi du 12 décembre 1944 sur l'organisation professionelle du 11 mai 1947. SH 50, 337.

WALLIS (Zit. VS)

26. Gesetz betr. den Arbeiterschutz vom 18. Januar 1933. SH 19, 138.
(Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn, Ferienlohn.)
a. VVO dazu vom 25. Juni 1937 (SH 33, 21) / 5. Oktober 1945 (SH 50, 112).
(Errichtung von Ferienkassen.)
32. Reglement betr. die Bergführer und Träger vom 18. Dez. 1934. SH 23, 131.
a. Reglement betr. den Skilehrerberuf vom 25. Okt. 1938. SH 37, 136.
(Kompetenz zum Erlass eines Tarifs.)
23. Beschluss betr. die Vergebung von Bauarbeiten und Lieferungen vom 2. März 1934. SH 23. 185.
(Uebliche Löhne.)
a. Beschlüsse des Staatsrates betr. Familienzulagen vom 4. Febr. 1941. SH 43, 49 f.
(Familienzulagen: *a.* bei Konzession; *b.* bei Submission.)
b. Beschluss betr. Vergebung von Arbeiten vom 1. Dez. 1943. SH 47, 85.
(Familienzulagen auch bei Subventionen und dauernd.)
c. Beschluss, welcher diejenigen Personen, die die nötigen Materialien zur Ausführung subventionierter Arbeiten ausbeuten, zurichten, bestellen, liefern usw. den Regeln unterstellen, die den verarbeitenden oder baulichen Betrieben auferlegt sind, vom 13. März 1945. SH 50, 338.

NEUCHATEL (Zit. NE)

20. Loi sur la protection des ouvrières du 26 avril 1901. VAS II 697.
   a. Règlement générale pour l'application de la loi cantonale sur la protection des ouvrières, du 10 septembre 1901 / 15 déc. 1922. VAS II 699.
   (Zahlungsmodalitäten, Ueberzeitlohn.)
23. Arrêté concernant l'exécution de travaux et de commandes pour le compte de l'Etat et des communes du 7 février 1941. SH 43, 232.
   (GAV-Partei als Voraussetzung.)
25. Loi sur les allocations familiales du 18 avril 1945. SH 50, 116.

GENEVE (Zit. GE)

23. Loi sur les soumissions du 2 novembre 1892. VAS II 734.
   (Uebliche Löhne.)
34. Loi fixant le mode d'établissement des tarifs d'usage entre ouvriers et patrons et réglant les conflits pouvant naître entre eux du 26 mars 1904. Recueil des lois, Genève 1904, Bd. 40, 257.
   a. Règlement d'exécution, Bd. 40, 408.
   (Kompetenz zur Lohngestaltung.)
33. Loi instituant un service des relations du travail et complétant l'article 12 de la loi du 22 octobre 1919, concernant le traitement des fonctionnaires et employés nommés par le Conseil d'Etat du 6 oct. 1943. SH 47, 87.
   b. Règlement d'application... du 1er déc. 1943. SH 47, 88.
   (Empfehlungskommission für Lohnanpassung.)
25. Loi sur les allocations familiales en faveur des salariés du 12 février 1944. (SH 49, 83) / 27 oct. 1945 (SH 50, 129).

ABELLE I (Die fetten Zahlen deuten auf die Nummern im Gesetzes-Verzeichnis)

LOHNART	EIGDENOSSENSCHAFT		ZH	BE	LU	OW	N
BARLOHN	Öff. u. priv. Recht [1]	Nur priv. R.				[2]	
	2 1a I; **8** 8 III; **3** 25 I; **12** 15 I	OR 84 I	**22** § 107 I	**20** 23 I [5]; **22** 22 II		**26** I	
LANDESWÄHRUNG	**2** 1a I; **8** 8 III; **3** 25 I; **12** 15 I		**20** § 25 I	**20** 23 I	**20** § 8 I		
LOHNPERIODE						[2]	
a) vierzehntäglich	**2** 1a I; **12** 15 I; **3** 25 I	**8** 8 II OR 333 I Z. 1	**20** § 25 II	**20** 23 I	**20** § 8 I	**26** I	**2**
b) monatlich	**14a** 10 I	OR 333 I Z. 2					
c) dreimonatlich		OR 333 I Z. 3					
d) sechsmonatlich		OR 333 I Z. 3					
LOHNABZÜGE							
a) allgemeines Verbot							
b) für Bussen 1. Verbot	**8** 9 II (10% d. Lohn) (vgl. 8f Ziffer 3)			**20** 26			
2. max. 1/4 Taglohn	**3** 13 V		**20** § 23 II		**20** § 8 I		
3. max. 1/2 Taglohn	**2** 16 II						
c) für fehlerhafte Arbeit 1. allgemein	**2** 1b II	OR 328 II OR 329		[6] **20** 28 II	[7] **20** § 8 IV		
2. max. Selbstkosten	**3** 28 III; **12** 17 III **8** 9 I (Abs. od. Fahrl.) (vgl. 8f Ziffer 3)						
d) für Vers.-Prämien	**3** 28 IV; **12** 17 IV **KUVG** 113						
e) für Betriebskosten Verbot	**3** 28 III; **12** 17 III **10** 12 II	OR 338	**20** § 25 III **22a** § 71	**20** 23 II			
VERRECHNUNGSVERBOT	**3** 28 II	OR 340; 159 OR 125					
STANDGELD							
a) max. 1/2 Wochenlohn		OR 159	**20** § 26 I	**20** 24	**20** § 8 IV		
b) max. 6 Tage	**2** 1a III; **12** 15 I **3** 25 II						
ZAHLUNGSORT							
a) im Betrieb	**3** 25 I; **12** 15 I		**20** § 25 I	**20** 23 I			
b) nicht in Wirtschaften	**8a** 14						
ZAHLUNGSZEIT							
a) Werktag		**8** 8 I	**20** § 25 I	**20** 23 I	**20** § 8 I		
b) innert Arbeitszeit	**3** 25 I; **12** 15 I						
LOHNHERABSETZUNG			**20** § 27	**20** 25	**20** § 8 II		
LOHNVORSCHÜSSE	Entw. z. GAG 87 II	OR 334	**22** § 107 III	**22** 10			
ABRECHNUNG	**3** 25 I; **12** 15 I **8** 8 III						

[1]) Über die öffentl. rechtl. Natur dieser Bestimmungen vgl. vorn S. 44 ff; über die privatrechtliche S. 27 ff
[2]) Vgl. Text S. 67 N. 37
[3]) Vgl. Text S. 71 f
[4]) Vgl. Text S. 76

O	BS	AR	SG	AG	TG	TI	VD	VS	NE
0 § 14 I	20 § 13 I	20 17 I	20 17 I 22 55 I	20 § 12 I		26 a 19 I			20 14 I
0 § 14 I	20 § 13 I	20 17 I	20 17 I	20 § 12 I					20 14 I
0 § 14 I		20 17 I	20 17 I	20 § 12 I				26 8 a	20 14 I
		22 40			22 § 36 III			26 8 b	
								26 8 c	
									[4] 20 14 IV
				20 § 12 VIII			[3] 26 44 I		
0 § 13 I	20 § 15 I		20 17 V						
		22 18 I							
		[8] 20 17 II	[5] 20 17 II						
0 § 14 III									
				20 § 12 V					
0 § 14 II	20 § 14 III			20 § 12 III					
0 § 15 I	20 § 14 I	20 17 III	20 17 III	20 § 12 IV					
	20 § 13 I	20 17 I	20 17 I						
0 § 14 I				20 § 12 II					
	20 § 13 I		20 17 I	29 § 7 I			26 43	26 8 III	20 14 II
	20 § 13 IV			20 § 12 VII					
	20 § 14 I								
								26 8 IV 26 a 26	

[5]) Damit gekennzeichnet, daß überhaupt ein Lohn bezahlt werden muss neben dem Trinkgeld
[6]) Bei Fahrlässigkeit nur 50%
[7]) Maximal halber Wochenlohn
[8]) Nur bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit

ABELLE II (Die fetten Zahlen deuten auf die Nummern im Gesetzes-Verzeichnis)

OHNART	EIDGENOSSENSCHAFT		ZH	BE	LU
BERZEITLOHN	Öff. u. priv. Recht [1])	nur priv.R.			
a) 25 % Zuschlag	**3** 27 I; **12** 9 III **10** 14 II; **18** 2 III	OR 336 II	**20** § 11	**24** 13 **20** 13	**20** 5 III
b) Besondere Regelung			**22a** § 64		
ACHTARBEITSZUSCHLAG	**3** 27 I				
ONNTAGARB.ZUSCHLAG	**3** 27 I				
OHN BEI KRANKHEIT		OR 335	**20a** § 67		
UHETAGLOHN	**8f** Ziff. 3 IV				**22** § 54 I **29** § 13 I
ERIENLOHN	**5** 14 II			**24** 14	
a) für 6 Tage	**8c** 1 (2 %) **8d** 2 Ziff. 9 (2 %)				
b) für 10 Tage					
c) für 12 Tage			**5** § 21		
d) für 1—2 Wochen [4])				**22** 23 V	
e) für 1—3 Wochen [4])			**22a** § 66 [7])	**20** 14 II	
f) GAV-Löhne	**11** 14 IV **12** 15 III				
INDESTLÖHNE					
a) allgemein [3])	**8b** 1; **8c** 1 Ziff. 1 u. 4 **8d** 2 Ziff. 3 **14a** 13; **8e** 2; **8f** Ziff. 3 I	OR 330	22 § 107 [5])	**22** 22 I [5])	
b) für Ferien			**22a** § 66 [7])		
c) bei Krankheit			**22a** § 67 [8])		
d) für Überzeit			**22a** § 64 [9])		
TAATL. ZULAGEN	**15** 2				

[1]) Über die öffentl. rechtl. Natur dieser Bedingungen vgl. Text S. 44 ff. über die privatrechtl. S. 27 ff

[2]) Vgl. Text S. 91

[3]) Vgl. die einzelnen Ansätze in Anmerkung 110a u. b, Text S. 53 ff

[4]) Je nach der Dauer der Anstellung

[5]) Hier ist die Mindestlohnhöhe nicht fixiert. Es wird einfach bestimmt, dass neben dem Trinkgeld ein Barlohn entrichtet werden muss.

W	GL	SO	BS	SH	AR	SG	AG	TI	VD	VS	NE	GE
		20 § 7 IV	**20** § 9 III **28** § 15 IV	5 13		20 12	**20** § 8	**26** 18 II	**26** 12	**26** 9	**20** 8 I	
	26 § 6 III				**20** 13							
								26 18 VII				
a 13 IV			**22** § 29b III **29** § 8 [6])		**22** 38 II							
										26 22		
								5 19 § 19 [2])				
			27 § 6 III	5 14								
	27 § 4	**27** § 3	**27** § 6 I						**26** 32			**27** 2
			27 § 13 III u. IV						**26b** 6			
							II § 1a					

[6]) Barentschädigung für nicht erhaltene Ruhetage

[7]) Fr. 3.— pro Tag

[8]) Fr. 2.— bar und Fr. 3.— als Naturalverpflegung pro Tag

[9]) Fr. 1.— bis Fr. 3.— pro Stunde

LITERATURVERZEICHNIS

Archinard A., Fédéralisme le droit suisse du travail, veröffentlicht im Frühjahrsprotokoll der interkantonalen Vereinigung für Arbeitsrecht (vervielfältigt). Zürich 1947, S. 44 ff.

Aus der Au Otto, Die Heimarbeit und der heutige Stand ihrer Regelung, Diss. Bern 1926.

Baumann R., Die Trinkgeldordnung im schweizerischen Hotelgewerbe, Luzern 1943.

Becker: (Kommentar zum) Obligationenrecht, II. Abt. Bern 1934.

Bindschedler R., Handels- und Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit, in SJZ, Jg. 38, S. 292 ff.

Birchmeier Wilhelm, Der Lohnanspruch aus Dienstvertrag im schweizerischen Obligationenrecht, Diss. Zürich 1928.

Boehmert V., Arbeitsverhältnisse und Fabrikeinrichtungen der Schweiz, 2 Bde. Zürich 1873.

Boerlin Alfred, Die Allgemeinverbindlichkeit von Verbandsrecht, in ZSR 1942, S. 31 ff.

Boers Maurice, Le problème de l'adaption des salaires au coût de la vie en Suisse pendant la guerre 1939/45, Librairie Payot 1945.

Boesch Rose-Emilie, Die Frau im schweizerischen Arbeitsrecht, Diss. Freiburg 1947.

Boos R., Vertragsfreiheit und GAV, in NZZ 1941, Nr. 1169.

Broda: La fixation légale des salaires. Paris 1912.

Brunner W., Bundesgesetz über die Heimarbeit. Zürich 1947.

Büchi W., Lohnämter?, in «Sozialer Aufbau», Beilage zur «Neuen Zürcher Nachrichten» vom 10. und 24. Februar 1947.

Burckhardt Lukas, Die Tätigkeit des Basler Einigungsamtes über die vor ihm abgeschlossenen GAV, in Zeitschr. für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, Jg. 77 (1941), 524 ff.

Burckhardt W., Kommentar zur Bundesverfassung, 3. Aufl. Bern 1931.

— Schweizerisches Bundesrecht, Frauenfeld 1931.

— Gedanken eines Juristen über den Korporationenstaat, ZBJV 1934, S. 105 ff.

Bürkli-Meier A., Die zürcherische Fabrikgesetzgebung vom Beginn des 14. Jahrhunderts bis zur schweizerischen Staatsumwälzung 1788. Zürich 1883.

Bureau International de Travail, Les méthodes de fixation des salaires minima, Etudes internationales, Genève 1927.

— Salaires, la clause du salaire équitable dans les contrats publics, Genève 1948.

— Salaires, (c) Protection du salaire, Rapport VI c (1), 1947 und VI c (2) 1948 der 31. Session in San Francisco 1948, Genf, 1947 und 1948.

— La protection du salaire .Rapport VII (1) 1948 der 32. Session in Genf 1949, Genf 1948.

Chanterau P., Formules modernes de la rémunération du travail, Thèse. Paris 1943.

Comment A., Les atteintes portées au droit civil par des mesures législatives exceptionelles, ZSR 1938, S. 217a ff.

Dreyer Georges, Les Marchés de Travaux publics et la Procédure de Soumission, Diss. Fribourg 1938.

David J., Lohnämter?, in «Sozialer Aufbau», Beilage zur «Neuen Zürcher Nachrichten» vom 13. Januar 1947.

Eichholzer Ed., Kommentar zu den Bundesvorschriften über die Arbeit in den Fabriken. Zürich 1937.

— Das Fabrikarbeitsverhältnis, ZSR 1938, S. 112 ff.

— Betrachtungen zum schweizerischen Arbeitsrecht vom Standpunkt der Verwaltung aus gesehen. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1946, S. 33 ff.
— Die Strafe im schweizerischen Arbeiterschutz, Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, Bd. 53, S. 81 ff.
— Arbeiterschutz, im Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft I, S. 47 ff.
— Die Aufgaben des Bundes und der Kantone beim Vollzug des Fabrikgesetzes, Frühjahrsprotokoll der Interkantonalen Vereinigung für Arbeitsrecht. Zürich 1947, S. 13 ff.

Eidgenössisches Feriengesetz, Eingabe des Landesverbandes freier Schweizer Arbeiter vom 4. September 1940 an das BIGA.

Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1923.
— Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, 3. Aufl. Tübingen 1913.

Fleiner/Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.

Frech Max, Das Recht auf Ferien, im Tagesanzeiger für Stadt und Kanton Zürich, 1947, Nr. 212, 214, 217, 235.

Gély A., Das kantonale Lohnamt in St. Gallen, in Schweiz. Zeitschr. für Statistik und Volkswirtschaft, Bd. 83, S. 64 ff.

Giacometti Z., Rechtsgutachten über das Genfer Gesetz vom 24. Oktober 1936 betr. Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen, im Anhang II zum 31. Jahresbericht des Arbeitgeber-Verbandes schweizerischer Maschinen und Metallindustrieller. Zürich 1937.
— Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone. Zürich 1941.
— Das selbständige Rechtsverordnungsrecht des Bundesrates, SJZ 1935, S. 257 ff.
— siehe auch Fleiner/Giacometti.

Gysin A., Arbeitsrecht. Zürich 1943.

Heeb Fr., Der Begriff der Fabrik im schweizerischen Fabrikarbeiterschutz, Diss. Zch. 1939.

His Ed., Wandlungen der Handels- und Gewerbefreiheit in der Schweiz, in Festgabe für Wieland, 214 ff.

Holer: Vertragsfreiheit und GAV, in NZZ 1941, Nr. 1213.

Huber Eugen, Erläuterungen zum Vorentwurf des schweizerischen Zivilgesetzbuches, 2. Aufl., Bd. 1, 1914.

Huber H., Die staatsrechtliche Bedeutung der AVE von Verbandsbeschlüssen und -vereinbarungen, ZSR 1940, S. 331 ff.
— Gewerbefreiheit und Vertragsfreiheit, in NZZ 1941, Nr. 1130.

Huber-Mutzner, System und Geschichte des schweizerischen Privatrechts, 2. Aufl. Basel 1933.

Hugelshofer Hugo, Die gesetzliche Regelung der Heimarbeit nach dem Bundesgesetz von 1940, Diss. Zürich 1946.

Imboden Max, Bundesrecht bricht kantonales Recht, Diss. Zürich 1938.

James M., Cours de l'histoire de travail. Paris 1946, vervielfältigt in les cours de droit, 158 rue St. Jacques, Paris.

Kämpfer Walter, Die Rechtssetzungskompetenz des Bundes und der Kantone auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes, Diss. Bern 1943.

Kaskel W., Arbeitsrecht, 3. Aufl. Berlin 1928.

Landmann J., Die Arbeiterschutzgesetzgebung in der Schweiz. Basel 1904.

Marbach: Entstehung, Aufgabe und Arbeit der eidgenössischen Lohnbegutachtungskommission. Bern 1944.

Messner J., Die soziale Frage, 5. Aufl. 1938.

Mutzner Raetus, Bundeszivilrecht und kantonales öffentliches Recht, Diss. Zürich 1939.

Nawiasky H., Die rechtliche Organisation des Betriebes unter besonderer Berücksichtigung des schweizerischen Rechts. St. Gallen 1943.
— Allgemeine Rechtslehre. Einsiedeln 1941.

Nef Hans, Kantonale Gesetze über Familienausgleichskassen, in Festgabe für Egger, Zürich 1945, S. 339 ff.
— Handels- und Gewerbefreiheit, Karten 616—623 der Schweiz. jur. Kartothek.
Oftinger K., Gesetzgeberische Eingriffe in das Zivilrecht, ZSR 1938, S. 481a ff.
Oser/Schönenberger, (Kommentar zum) Obligationenrecht, 2. Aufl. Zürich 1936.
Oswald W., Die Gewaltentrennung im schweizerischen Staatsrecht, ZSR 1943, S. 403 ff.
Philippson Eva, Die rechtliche Ordnung des freiwilligen Arbeitsdienstes in der Schweiz, Diss. Bern 1937.
Rappard W., La révolution industrielle et les origines de la protection légale du travail en Suisse. Bern 1914.
Richard A., Les rapports entre le contrat de travail et la législation protectrice du travail, ZSR 1933, S. 105a ff.
Rouast et Durand, Précis de législation industrielle, 2. Aufl. Paris 1947.
Ruck E., Schweizerisches Staatsrecht, 2. Aufl. Zürich 1939.
— Schweizerisches Verwaltungsrecht, 2 Bd., 2.. Aufl. Zürich 1939/1942.
Salin E., Der genossenschaftliche Gedanke und die Gesamtarbeitsverträge, in Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft, 1943, S. 137 ff.
Salis/Burckhardt, Schweizerisches Bundesrecht, 2. A. Bern 1903/04.
Scherrer J. L., Oeffentliches und privates Recht im Arbeiterschutz, Diss. Freiburg 1943.
Schindler D., Verfassungsrecht und soziale Struktur. Zürich 1932.
— Die selbständige Polizeiverordnung nach schweizerischem Staatsrecht, in SJZ 1934/35, S. 305 ff.
Schneider Albert, Die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch den Staat, Diss. Zürich 1922.
Schönenberger W., Das Verhältnis des Arbeitnehmerschutzrechtes zum Dienstvertrag, ZSR 1933, S. 1a ff.
Schweingruber E., Das Arbeitsrecht der Schweiz. Zürich 1946.
Siegrist H. R., Die selbständige Rechtsverordnungskompetenz der Kantonsregierungen, Diss. Zürich 1939.
Siegrist W./Zunetti B., Die Zukunft der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen. Zürich 1946.
Thalmann-Antenen H., Die Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitsverträge, Zürich 1944.
Tschudi H. P., Neue Entwicklung im schweizerischen Arbeitsrecht, in SJZ 1947 (Jg. 43), S. 33 ff. und 56 ff.
v. Tuhr/Siegwart, Allgemeiner Teil des schweizerischen Obligationenrechts, 2 Bd., 2. Aufl. Zürich 1942/1944.
Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung der Schweiz, 2 Bde, herausgegeben vom EVD. Bern 1925.

Amtliche Berichte und Sammlungen

Die schweizerische Sozialgesetzgebung (Bund und Kantone) in jährlichen Sonderheften zur «Volkswirtschaft».
Berichte der eidgenössischen Fabrikinspektoren (jährlich).
Geschäftsbericht des Bundesrates (jährlich).
Botschaften des Bundesrates in den Bbl.
Amtliche Stenographische Bulletins der Bundesversammlung.
Eidgenössische Gesetzessammlung.
Protokolle kantonaler Parlamente.
Berichte der Konferenzen der kantonalen Lohnamtsvorsteher.
Verschiedene Mitteilungen eidgenössischer und kantonaler Aemter.
Arbeitsrechtliches Mitteilungsblatt (vierteljährlich, herausgegeben vom BIGA bis Ende 1946).

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

a. a. O.	am angeführten Ort
AG	Aargau
AI	Appenzell-Innerrhoden
a. M.	anderer Meinung
AMB	Arbeitsrechtliches Mitteilungsblatt (herausgegeben vom BIGA)
AR	Appenzell-Ausserrohden
AS	Amtliche eidgenössische Gesetzessammlung
AVE	Allgemeinverbindlicherklärung
AZG	Arbeitszeitgesetz (BG über die Arbeitszeit beim Betrieb von Eisenbahnen und anderen Verkehrsanstalten AS 36, 777)
BB	Bundesbeschluss
Bbl	Bundesblatt
BE	Bern
BGE	Bundesgerichtsentscheid (amtliche Sammlung)
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BL	Baselland
BR	Bundesrat
BS	Basel-Stadt
BG	Bundesgesetz
BV	Bundesverfassung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FG	Fabrikgesetz
FR	Freiburg
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GAG	Entwurf 1945 zum gewerblichen Arbeitsgesetz (BG über die Arbeit im Handel und in den Gewerben)
Ges.	Gesetz
Ges. Verz.	Gesetzes-Verzeichnis
gl. M.	gleicher Meinung
GE	Genf
GL	Glarus
GR	Graubünden
Komm.	Kommentar
KUVG	BG über die Kranken- und Unfallversicherung vom 13. 6. 1911
KV	Kantonsverfassung
LBK	Lohnbegutachtungskommission
LU	Luzern
N	Note
NR	Nationalrat
NE	Neuenburg
NW	Niedwalden
OR	Obligationenrecht
OW	Obwalden
SchKG	BG über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. 4. 1889
SG	St. Gallen
SH	Schaffhausen
SH	Sonderheft zur «Volkswirtschaft»
SJZ	Schweizerische Juristenzeitung
SO	Solothurn
Sten. Bull.	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundesversammlung

StR	Ständerat
STGB	Strafgesetzbuch
SZ	Schwyz
TG	Thurgau
TI	Tessin
TO	Trinkgeldordnung
u. E.	unseres Erachtens
u. W.	unseres Wissens
UR	Uri
VD	Waadt
VE	Verwaltungsentscheide des Bundes
VS	Wallis
VO	Verordnung
VVO	Vollzugsverordnung
VAS	Volkswirtschaft, Arbeitsrecht und Sozialversicherung, herausgegeben vom EVD
vgl.	vergleiche
ZBJV	Zeitschrift des Berner Juristenvereins
ZGB	Zivilgesetzbuch
ZG	Zug
ZH	Zürich

LEBENSLAUF

Am 12. Mai 1923 wurde ich in Zurzach geboren. Daselbst besuchte ich die Gemeinde- und Bezirksschule. Nach fünf weiteren Studienjahren an der Stiftsschule Engelberg erhielt ich im Sommer 1943 das Reifezeugnis Typus A. Im Herbst 1943 schrieb ich mich an der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich ein. Am 19. Februar 1949 schloss ich dort mein Fachstudium mit dem mündlichen Doktorexamen ab. Zwischenhinein verlor ich ein Semester wegen Militärdienstleistung. 1946/47 besuchte ich einen Jahreskurs an der Faculté de droit von Paris. Anderthalb Jahre oblag ich dem aargauischen Gerichts-, Anwalts- und Notariatspraktikum.